

Bundesverkehrswegeplanung als Produkt der Mehrebenenverflechtung

**Eine Analyse anhand der Bundesverkehrswegeplanung
von 1990 bis 2004
unter besonderer Berücksichtigung der Länder
Brandenburg und Nordrhein-Westfalen**

Vom Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften
der Technischen Universität Darmstadt

zur Erlangung des Grades
eines Doctor philosophiae
(Dr. phil.)

genehmigte Dissertation
von Carsten Fischer, M.A.
aus Lemgo

1. Prüfer: Prof. Dr. Arthur Benz
2. Prüfer: Prof. Dr. Hubert Heinelt

Tag der Einreichung: 05.05.2017
Tag der mündlichen Prüfung: 18.10.2017

Darmstadt 2018
D17

INHALTSVERZEICHNIS

TABELLENVERZEICHNIS	6
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	7
1 EINLEITUNG, PROBLEMAUFRISS UND FORSCHUNGSANSATZ	9
1.1. Fragestellung und Erkenntnisinteresse	9
1.2. Forschungsstand: Die deutsche Infrastrukturpolitik als Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen	11
1.3. Problemlösung im deutschen Bundesstaat - eine theoretische Einführung mit Blick auf die Bundesverkehrswegeplanung	19
1.3.1 Die Politikverflechtungstheorie und ihre Ergänzung durch Veto- spielertheorie sowie die Theorie des dynamischen Föderalismus	19
1.3.2 Multi-Level Governance unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Ebene	29
1.3.3 Strukturbruchtheorie	32
1.3.4 Zwischenbilanz zur theoretischen Verortung	34
1.4. Forschungsansatz und empirisches Vorgehen	35
1.4.1 Thesen als Leitsätze der Untersuchung	35
1.4.2 Methodische Vorgehensweise und erschlossene Quellen	38
2 DIE VERKEHRSWEGEPLANUNG AUF BUNDESEBENE	42
2.1 Historisch-normativer Kontext	42
2.1.1 Die Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Infrastruktur	42
2.1.2 Entstehung und Verfahren zur Aufstellung der Bundesverkehrswegepläne	43
2.1.3 Faktencheck: der Bundesverkehrswegebau seit 1990	53
2.2. Der Bundesverkehrswegeplan 1992	57
2.2.1 Fachliche Vorbereitung und politisches Agenda-Setting – die ersten Schritte in Richtung BVWP 92 in den Jahren 1987 bis 1990	57
2.2.2 Die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit – der erste Baustein des BVWP 1992	58
2.2.3 Projektanmeldungen im normalen Verfahren	59
2.2.4 Reaktion der Länder auf das Bewertungsschema des BMV	60
2.2.5 Weitere Kritik der Länder am Vorgehen des BMV	62
2.2.6 Die Länderquoten im Straßenbaubereich	63
2.2.7 Der BVWP 1992 im Endspurt: der Referentenentwurf kommt auf den Prüfstand	66
2.2.8 Europäische Einflüsse	66
2.2.9 Vom Verkehrswegeplan zu den Bedarfsplänen – das parlamentarische Nachspiel des BVWP in den Jahren 1992/93	67
2.2.10 Die Emanzipation der Schiene – mit einem eigenen Bedarfsgesetz auf Augenhöhe mit dem Straßenbau	74
2.2.11 Aufstellung und Verabschiedung des BVWP 1992 - eine Bilanz der Ereignisse auf gesamtsstaatlicher Ebene	76
2.3. Regierungswechsel im Bund – die neuen Akzente der rot-grünen Koalition bei Bundesverkehrswegebau und -planung	78
2.3.1 Die Ausgangslage nach dem Regierungswechsel	78
2.3.2 Die Programm-Inflation in den Jahren 1999 und 2000	81

2.4. Der BVWP 2003	89
2.4.1 Rechtlich-methodische Weichenstellungen für den BVWP 2003	89
2.4.2 Der Verkehrsbericht – eine anspruchsvolle ‚Road Map‘	92
2.4.3 Die Finalisierung der gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik	94
2.4.4 Der Bundesrechnungshof meldet sich zu Wort – ein weiterer Vetospieler bei der Bundesverkehrswegeplanung?	96
2.4.5 Das Ringen um den BVWP-Zeitplan und ein neues Bauprogramm	98
2.4.6 Die Bewertungsphase des BVWP 2003	100
2.4.7 Die Einbeziehung ökologischer Aspekte in den BVWP 2003	105
2.4.8 Die Finalisierung des BVWP - der Countdown im Frühjahr 2003	112
2.4.9 Der BVWP 2003 im Urteil seiner Kritiker	114
2.4.10 Das parlamentarische Nachspiel des BVWP 2003	117
2.4.11 Aufstellung und Verabschiedung des BVWP 2003 - eine Bilanz der Ereignisse auf gesamtstaatlicher Ebene	128
2.5 Exkurs: Der Einfluss der europäischen Ebene auf die Bundesverkehrswegeplanung	130
2.5.1 Spätes Erwachen - die ersten Schritte der europäischen Verkehrspolitik	130
2.5.2 Europäische Verkehrspolitik und Bundesverkehrswegeplanung	131
2.5.3 Die Transeuropäischen Netze	132
2.5.4 Europäische Aspekte bei der Aufstellung des BVWP 2003	132
2.5.5 EFRE - eine neue Komponente der Infrastrukturfinanzierung in Deutschland	135
2.5.6 Fazit: Die Rolle Europas ist sichtbarer, aber nicht entscheidend	138
3 FUNKTION UND MITWIRKUNG DER BUNDESLÄNDER BEI DER BUNDESVERKEHRSWEGEPLANUNG	139
3.1 Die politische Rolle der Länder in der Bundesrepublik Deutschland	139
3.1.1 Die Länder als konstitutiver Bestandteil der Bundesrepublik	139
3.1.2 Das innere Machtgefüge der Länder	139
3.1.3 Mittelinstanzen, Kreise und Kommunen	140
3.1.4 Der bundespolitische Einfluss der Länder	141
3.1.5 Die Zusammenarbeit der Länder untereinander	142
3.1.6 Die Rolle der Parteien in den Ländern	142
3.1.7 Das Know-How der Länder in der Verkehrspolitik	144
3.1.8 Zusammenfassung: Die Determinanten der Landespolitik	146
3.2 Die Rolle des Landes Brandenburg bei der Aufstellung des BVWP 1992	147
3.2.1 Bildung des Landes und Abgabe der Anmeldung zum BVWP	147
3.2.2 Mobilisierung von „Hilfstruppen“ – die Zeit zwischen Abgabe der Anmeldung und dem Referentenentwurf des BMV	150
3.2.3 Willensbildung im Land nach Vorlage des Referentenentwurfs	151
3.2.4 Die Verhandlungen mit dem Bund	152
3.2.5 Die offizielle Landesstellungnahme – ein Produkt des Ressortabstimmung	154
3.2.6 Die Rolle des Landtags	158
3.2.7 Parlamentarische Phase auf Bundesebene	159
3.2.8 BVWP 92 und die Bedarfspläne von 1993 – eine Bilanz ihrer Umsetzung bis zum BVWP 2003	161
3.3 Die Rolle des Landes Brandenburg bei der Aufstellung des BVWP 2003	164
3.3.1 Vorarbeiten im Ministerium und erste Einbeziehung der Akteure auf Landesebene	164
3.3.2 Kontinuität und Wandel - die Landtagswahl 1999	165
3.3.3 Abgabe der Anmeldung	166
3.3.4 Bund-Land-Abstimmung zum Verkehrsträger Straße bis zum Referentenentwurf	167
3.3.5 Bund-Land-Abstimmung zum Verkehrsträger Schiene bis zum Referentenentwurf	170
3.3.6 Reaktion auf die Veröffentlichung des Referentenentwurfs	172
3.3.7 Verhandlungen mit dem Bund	175
3.3.8 Wahrung brandenburgischer Interessen in Landtag und Bundestag	176

3.4 Die Rolle des Landes Brandenburg bei den BVWP 1992 und 2003 - eine Bilanz aus politiktheoretischer Sicht	186
3.5 Die Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Aufstellung des BVWP 1992	188
3.5.1 Ausgangsposition, Akteure und Abgabe der Anmeldung	188
3.5.2 Schicksal der Anmeldungen im Teilbereich Straße	190
3.5.3 Die Eigendynamik von Bund-Länder-Konflikten anhand von Fallbeispielen	200
3.5.4 Schicksal der Anmeldungen im Teilbereich Schiene	206
3.5.5 Verkehrsträgerübergreifend: Die Rolle des Landtags	210
3.6 Die Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Aufstellung des BVWP 2003	214
3.6.1 Landespolitische Ausgangssituation	214
3.6.2 Verkehrspolitische Landesinitiativen vor der Aufstellung des neuen BVWP	216
3.6.3 Die Projektanmeldung des Landes – Datenübermittlung statt politische Aussage	218
3.6.4 Reality-Check: Die BVWP-Anmeldung 2000 - Koalitionsvertrag eingehalten?	220
3.6.5 Ein neues Mandat für Rot-Grün: die Landtagswahl im Mai 2000	221
3.6.6 Willensbildung im Land nach Bekanntgabe der Bewertungsergebnisse	222
3.6.7 Der Referentenentwurf für den BVWP 2003 und seine Folgen für NRW	225
3.6.8 Die Verhandlungen mit dem Bund	229
3.6.9 Die Rolle des Landtags	230
3.6.10 Exkurs: Koalition auf der Kippe - die Sprengkraft des Bundesverkehrswegeplans	234
3.6.11 Parlamentarische Normalität in den Zeiten der Koalitionskrise - der Landtag verhandelt über den BVWP	236
3.6.12 Die Beratungen zu NRW-Projekten im Bundestag	240
3.7 Die Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen bei den BVWP 1992 und 2003 - eine Bilanz aus politiktheoretischer Sicht	245
3.8 NRW und Brandenburg im Vergleich: die Länderquoten im BVWP und in den Mehrjahresplänen	247
4 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	250
4.1. Erkenntnisse zu den Ausgangsthesen	250
4.2 Der Bundesverkehrswegeplan – Produkt und Opfer der Mehr-ebenenverflechtung ?	260
4.3 Die Reform von Bundesverkehrswegeplanung und –verwaltung im 21. Jahrhundert – von der Inflation der Ideen zu konkreten Ergebnissen	262
4.3.1 Jahre 2004 bis 2011: Expertenmeinungen, Föderalismuskommission und Abstufungskonzept	262
4.3.2 Jahre 2011 bis 2016: Kommissionen, Konzepte und Kompromisse: Einigung auf eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern	266
4.4. Epilog: Auf dem Weg zum BVWP 2030 - der Bundesverkehrswegeplan als Spiegelbild der Informationsgesellschaft	271
QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS	274

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1	Investitionsstruktur und geplantes Finanzvolumen der BVWP 1985, 1992 und 2003.....	53
Tabelle 2	Entwicklung der Ausgaben für BVWP-/Bedarfsplanmaßnahmen.....	55
Tabelle 3	Prozentuale Anteile der Bundesländer an den geplanten Ausgaben für Straßenbauprojekte des „Vordringlichen Bedarfs“ in den BVWP 1985, 1992 und 2003.....	65
Tabelle 4	Berücksichtigung Brandenburger Projekte in den Bauprogrammen des BMV/BMVBW.....	163
Tabelle 5	Übersicht über den Fortschritt bei großen Schienenprojekten des BVWP 1992 im Land Brandenburg.....	164
Tabelle 6	Auswertung der BVWP-Projektanmeldungen durch NRW.....	193

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABS	Ausbaustrecke
AD	Autobahndreieck
AK	Arbeitskreis
Art.	Artikel
ASP	Anti-Stau-Programm
BezReg	Bezirksregierung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BM	Bundesminister
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Städtebau
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BR	Bundesrat
BRH	Bundesrechnungshof
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
BWV	Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DB	Deutsche Bahn
DEGES	Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und –bau GmbH
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Drs.	Drucksache
DüBoDo	Autobahn 44 zwischen Düsseldorf, Bochum und Dortmund
DVU	Deutsche Volks-Union
FDP	Freie Demokratische Partei
FFH	Fauna-Flora-Habitat
GG	Grundgesetz
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung

EG	Europäische Gemeinschaften
EU	Europäische Union
IP	Investitionsprogramm
IRP	Investitionsrahmenplan
LV	Landschaftsverband
MSV	Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen
MVEL	Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen
MWMEV	Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
MWMTV	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
NBS	Nebaustrecke
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PG	Projektgruppe
PStS	Parlamentarischer Staatssekretär
RP	Regierungspräsident
RWA	Raumwirksamkeitsanalyse
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StS	Staatssekretär
TEN	Transeuropäische Netze
TEN-V	Transeuropäische Netze - Verkehr
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
URE	Umweltrisikoeinschätzung
UVU	Umweltverträglichkeitsuntersuchung
VB	Vordringlicher Bedarf
VMK	Verkehrsministerkonferenz
VDE	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
WB	Weiterer Bedarf
ZIP	Zukunftsinvestitionsprogramm

1 Einleitung, Problemaufriss und Forschungsansatz

1.1. Fragestellung und Erkenntnisinteresse

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) ist die Zusammenfassung aller langfristig in der Bundesrepublik Deutschland vorgesehenen Neu- und Ausbaumaßnahmen für die im Eigentum des Bundes stehenden Fernstraßen (Autobahnen und Bundesstraßen), Eisenbahnstrecken und Wasserstraßen. Er gibt zudem Auskunft über die dafür vorgesehenen Investitionen und die Mittel, die in die Erhaltung bestehender Verkehrswege fließen sollen. Der BVWP entsteht über mehrere Jahre als Ergebnis von Prognosen, globalen Bedarfsabschätzungen und projektscharfen Untersuchungen im Zusammenspiel von Bund und Ländern. Er wird anschließend vom Bundeskabinett beschlossen.

Diese Arbeit untersucht das Zustandekommen der Bundesverkehrswegepläne 1992 und 2003 aus politikwissenschaftlicher Sicht unter besonderer Berücksichtigung der Prozesse in den Bundesländern und der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern. Hierzu konnten erstmals die Akten mehrerer beteiligter Bundes- und Landesministerien ausgewertet werden.

Es handelt sich damit um die erste ausführliche Analyse der Bundesverkehrswegeplanung nach der Wiedervereinigung, anknüpfend an die vor 1989 entstandenen Monographien von Mäding, Garlichs und Reh. Dabei steht am Anfang die Annahme, dass die epochalen Ereignisse der Jahre 1989/1990 und die durch sie ausgelösten politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen auch in der Infrastrukturpolitik ihren Niederschlag gefunden haben. Die vorliegende Arbeit soll also zeigen, inwiefern sich der BVWP an veränderte Rahmenbedingungen angepasst hat: an einen größer gewordenen Raum, an die Ausweitung der Zahl beteiligter Gebietskörperschaften, aber auch an sich wandelnde politische Prioritäten, das Zusammenwachsen Europas und an politisch relevant gewordene gesellschaftliche Strömungen. Neben der Wiedervereinigung und dem Umgang mit dem infrastrukturellen Nachholbedarf der entstehenden ostdeutschen Länder gilt es, die Relevanz weiterer Entwicklungen zu bewerten. Auffällig sind die Änderungen im Parteiengefüge durch die häufigere Übernahme von Regierungsverantwortung durch Bündnis 90/Die Grünen und die Etablierung der PDS/Linkspartei. Auch die erstmalige Aufstellung eines Verkehrswegeplanes durch eine rot-grüne Bundesregierung lässt Akzentverschiebungen erwarten, genauso wie die spürbar verstärkten Aktivitäten der europäischen Ebene im Verkehrs- und Umweltsektor, die sich u.a. in politischen Programmen und harmonisierender Rechtsetzung äußern.

Der Bundesverkehrswegeplan ist ein politisches Produkt auf wissenschaftlicher Grundlage. Wegen seiner stark im Bund-Länder-Kontext verankerten Entstehung bietet sich für seine Analyse eine föderalismustheoretische Basis an. Als besonders relevant hat sich in diesem

Zusammenhang die Theorie der Politikverflechtung von Scharpf erwiesen, da die Bundesverkehrswegeplanung prozedural dem Modell der hierarchischen Politikverflechtung entspricht und Fragen nach ihrer Problemlösungsfähigkeit aufwirft. Insbesondere die landesinternen Prozesse zeigen das Dilemma, in dem sich verschiedene Akteure aufgrund ihrer mitunter schwer zu vereinbarenden Loyalitäten gegenüber Bundesland und Partei befinden - hier kann die Strukturbruchtheorie von Lehmbruch wertvolle Erkenntnisse liefern. Und schließlich ist eine funktionierende, bedarfsgerechte Infrastruktur auch Voraussetzung für die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten im europäischen Binnenmarkt, also für den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Daher spielen auch Aspekte des Mehrebenentheorie (Multi-Level-Governance) in der Annahme einer stärker gewordenen Abhängigkeit der Bundesverkehrswegeplanung von europäischen Entscheidungen in die Betrachtung herein.

Auf der Grundlage dieses Theorie-Angebots formuliere ich fünf Thesen zu Charakter, Steuerungsproblemen, europäischem Einfluss, parteipolitischer Politisierung und gesellschaftlicher Rückkoppelung der Bundesverkehrswegeplanung.

Sie werden anschließend im empirischen Teil überprüft, wobei sich die Betrachtung der landesinternen Prozesse auf die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Brandenburg sowie bei den Verkehrsträgern auf Straße und Eisenbahnen beschränkt.

Im Ergebnis soll aufgezeigt werden, ob es der Bundesverkehrswegeplanung und damit der Politik gelingt, die komplexe Problematrix aus steigendem Verkehrsaufkommen, erhöhtem Umweltbewusstsein, ausreichender Wirtschaftlichkeit der Aus- und Neubaumaßnahmen, stagnierenden öffentlichen Mitteln sowie den Ansprüchen von Wirtschaft und Bevölkerung im Sinne einer nachhaltigen Sicherung der Mobilität von Personen und Gütern zu beherrschen. Die Abhandlung berücksichtigt Ereignisse bis einschließlich 31. Dezember 2016.

1.2. Forschungsstand: Die deutsche Infrastrukturpolitik als Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen

Die Verkehrswegeplanung stand in der alten Bundesrepublik nicht im Zentrum des politikwissenschaftlichen Interesses. Erst 1978 erschien mit Mädings „Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor“ die erste Monographie, die sich schwerpunktmäßig mit dem Thema auseinandersetzte. Zuvor hatte es ausschließlich Fachaufsätze oder Einzelkapitel in Abhandlungen mit anderem Fokus gegeben.

Mäding, der sich auf die gegenseitige Beeinflussung von Bundesverkehrswege- und Bundesfernstraßenplanung konzentriert, rekurriert bereits vielfach auf die Politikverflechtungstheorie von Scharpf, z.B. wenn er die Funktionen politischer Planung auflistet, die auch als Gradmesser für die Problemlösungsfähigkeit der Bundesverkehrswegeplanung dienen können (Mäding 1978: 85ff.). Politische Planung erfüllt demnach eine Prognosefunktion, sie soll also Zukunftsinformationen bereitstellen. Sie leistet ferner einen Beitrag zur Innovation, wenn bei der Suche nach Handlungsoptionen neue Instrumente entwickelt werden. Da meist nur eine Option zum Zuge kommen kann, geht Planung immer auch mit Bewertung und Einordnung in eine Rangfolge einher. Schließlich soll Planung die innere Konsistenz der Staatstätigkeit sichern, sich also einbetten in die vielfältigen Aktivitäten innerhalb eines Ressorts, der Regierung sowie zwischen Bund und Ländern.

Liegt der Plan dann vor, hat er Referenzcharakter („Dokumentationsfunktion“), dient als fundierte Grundlage für Entscheidungen („Handlungsorientierungsfunktion“), vermag die Beteiligten zum Erreichen der Ziele anzutreiben („Motivationsfunktion“) und erlaubt schließlich Aussagen darüber, wie gut der Plan war und in welcher Intensität die Handlungseinheiten ihn realisiert haben („Kontrollfunktion“).

Der Bundesfernstraßenplanung bescheinigt er im Ergebnis, relativ zur Bildungsplanung geringen Forderungsdruck und geringe Forderungsheterogenität aufzuweisen (Mäding 1978: 290). Im Parteienwettbewerb lasse sie sich nur gering politisieren. Sie verfüge über eine stabile, zentralisierte Kompetenzstruktur und der Möglichkeit zu überwiegend hierarchischer Konfliktverarbeitung, leide aber unter einer Dominanz von Problemen der Informationsverarbeitung. Dennoch bescheinigt er der Straßenplanung eine relativ hohe Leistungsfähigkeit, die durch Berücksichtigung der Kosten neben technischen auch ökonomische Aspekte integriere. Die inhaltlichen Kernaussagen Mädings lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Koordination der Investitionsplanungen im Bundesverkehrsministerium ist wenig ausgeprägt; dies liegt an der „charakteristischen Abschottung“ der jeweils nur für einen Verkehrsträger zuständigen Abteilungen (Mäding 1978: 185f.).
2. Die vertikale Bund-Länder-Koordination im Straßenbau ist intensiver als die Koordination der Abteilungen innerhalb des BMV, wo im Grunde nur eine „negative Koordination“ (vgl. Scharpf 1993) stattfindet. Durch den BVWP ist diese etwas gemildert worden, doch hängt die dafür zuständige Grundsatzabteilung noch immer stark am informationellen „Tropf“ der Fachabteilungen (Mäding 1978: 193).
3. Der BVWP hat ein niedriges Anspruchsniveau, er ist mehr additives Produkt von Teilplanungen als integrierte Gesamtplanung (Mäding 1978: 188).
4. In den Verhandlungen mit den Ländern zeigt sich der Bund bei der Aufstellung des Plans großzügig, beim Vollzug dagegen lässt er Ausnahmen wie den Austausch von Dringlichkeiten im Grunde nicht zu (Mäding 1978: 208).
5. Der Bund hat gegenüber den Ländern einen deutlichen Gestaltungsvorsprung: die Länder können oft nur auf Anregungen des Bundes reagieren (Mäding 1978: 209).
6. Die Verkehrspolitik ist gering ideologisiert und bietet daher auch keine Arena für parteipolitische Auseinandersetzungen; entsprechend schwach ist die Berücksichtigung in den Parteiprogrammen (Mäding 1978: 271f.).

Wesentlich ausführlicher widmet sich 1980 Dietrich Garlichs dem Thema, als er die „Grenzen staatlicher Infrastrukturplanung“ aufzeigte. Mit Hilfe der Interorganisationsforschung und der Implementationstheorie analysiert er die Straßenbaupolitik des Bundes von ihren Anfängen in den 1950er Jahren bis zur Revision des 2. Ausbauplanes 1976. Dabei geht er der zentralen Frage nach, ob sich die bei den Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern („kooperativer Föderalismus“) zu beobachtenden Tendenzen auch bei Fernstraßenbau und -planung nachweisen lassen, obwohl rechtlich der Bund hier in einer viel mächtigeren Position ist und die Länder nur die Auftragsverwaltung für den Bund durchführen. Die Tendenzen lassen sich wie folgt in Schlagworte fassen: Gleichbehandlung, Besitzstandswahrung, Verzicht auf Schwerpunktbildungen.

Er kommt zu dem Ergebnis, dass trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen gemeinsame Merkmale einer Macht- und Abhängigkeitsstruktur auftauchen, die den Bund benachteiligen. Zwar kann er als großen Erfolg verbuchen, ein einheitliches Bewertungsverfahren unter Einbeziehung ökonomischer Faktoren durchgesetzt zu haben (Garlichs 1980: 74). Auf der anderen Seite bleibt er von den Informationen der Landesbehörden abhängig, die ein viel detaillierteres Bild von der Lage vor Ort haben und auch Herren des Planfeststellungsverfahrens sowie der Maßnahmenausführung sind. Außerdem sind sie es, die gegenüber dem Bund Pro-

jekte zur Aufnahme in die Ausbaupläne anmelden. Bei den Verhandlungen zur Aktualisierung der Projektlisten versuchen sie, möglichst viele Maßnahmen als nicht zur Disposition stehenden Überhang zu definieren, also den Besitzstand zu wahren. Diese Strategie zeigt auch auf einer höheren Ebene ihre Wirkung: die Quoten, die in den Ausbauplänen auf die jeweiligen Länder entfallen, blieben seit den 1950er Jahren auffällig konstant (Garlichs 1980: 107). Obwohl damals unter den Bedingungen der Wiederaufbauphase nach dem Krieg festgelegt, scheinen sie durch ihre Korrelation mit den Bevölkerungszahlen auch in Zeiten anderer Prioritäten vermittelbar zu sein. Was die Problemlösungseffizienz angeht, so macht Garlichs ein deutliches Fragezeichen hinter dem institutionellen Setup. Der Bund könne durch die bereits weitgehende Erschließung und Vernetzung der Bundesrepublik mit Fernstraßen eigentlich nur noch Ergänzungen regionalen Charakters planen (Garlichs 1980: 120). Da er aber keine Mitfinanzierung durch die Länder fordert, bleiben ihre Begehrlichkeiten hoch, obwohl in manchen Fällen eine Landesstraße denselben Effekt haben würde. Ob das Vorgehen besonders wirtschaftlich ist, bleibt ebenfalls dahingestellt. Die Arbeitsplatzgarantie im öffentlichen Dienst verhindert die fluktuierende Anpassung des Behördenpersonals an den Bedarf, und wirtschaftspolitisch lässt sich eine gleichbleibende Auslastung der Bauunternehmen durch kontinuierliche Planung und Realisierung von Projekten auch besser verkaufen als ein ständiges Auf und Ab (Garlichs 1980: 119).

Die Steuerungsdefizite des Bundes könnten jedoch zumindest dann ausgeglichen werden, wenn er mehr Ressourcen zur Verfügung stellen und „Themenwellen“ ausnutzen würde oder - diametral entgegengesetzt – einen Verzicht auf flächendeckendes Planen verkündet und den Ländern dadurch mehr Kompetenzen gäbe (Garlichs 1980: 140ff.).

1988 kommt Werner Reh in seiner Abhandlung „Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland“ zu ähnlichen Schlussfolgerungen, obwohl mit der überarbeiteten Bundesverkehrswegeplanung seit Ende der 1970er Jahre offiziell neue Prioritäten gelten: die Förderung des öffentlichen Verkehrs und die Berücksichtigung von Umweltschutzbelaugen.

Reh stellt seit der revidierten Bedarfsplanung von 1976 mit dem vom Bund gegen den Willen der Länder durchgesetzten Kosten-Nutzen-Quotienten eine Konfliktvermeidungsstrategie des Bundes fest. Der Bund reagiert damit auf die schwieriger werdende Vorhersage, welche Projekte tatsächlich Baureife erlangen und begonnen werden können. Deshalb schleichen sich bei der Implementierung der Pläne Ungleichgewichte zwischen den Ländern ein. Planfeststellungsverfahren werden immer öfter Gegenstand von Gerichtsverfahren betroffener Bürger, nicht zuletzt auch durch das gewachsene Umweltbewusstsein und den Anfang der 1980er Jahre erfolgten Aufstieg der Grünen zu einer ernstzunehmenden Konkurrenz für die etablierten

Parteien (vgl. Reh 1988: 146ff., 292). Deshalb horten die Länder baureife Projekte, die sie bei einer Klemme an anderer Stelle „auf den Markt werfen“, d.h. in die Verhandlungen mit dem Bund einbringen können. Dieser ist wiederum froh, wenn die auch haushaltspolitisch wichtigen Investitionsmittel - sie erlauben eine höhere Neuverschuldung (vgl. Hesselberger 2000: 352) - weitestgehend abfließen. Dafür hält er eine sogenannte Planungsreserve vor. Schon bald schwellen die Projektreserven spürbar an: kamen Mitte der 1970er Jahre auf 1 km in Bau befindliche Fernstraße 6 km in Planung, sind es 1985 schon 10 km (zitiert nach Reh 1988: 99). Um keinen Investitionsstau aufkommen zu lassen, genehmigt der Bund jetzt großzügig den Austausch von Maßnahmen zwischen den Dringlichkeitsstufen. Das Bewertungsverfahren, mit dem die Länder einst diszipliniert werden sollten, kann diesen Zweck nicht mehr erfüllen. In den bilateralen Verhandlungen zum BVWP 1985 setzen sich die Länder mit Tauschwünschen auf breiter Front durch. Der Bundesverkehrswegeplan 1985 ist deshalb auch ein Indiz für die Entkoppelung von Bewertungsverfahren und politischer Entscheidung (Reh 1988:150).

Reh resümiert, dass die Fernstraßenplanung faktisch seit Mitte der 1970er Jahre dezentralisiert ist (Reh 1988: 292). Besitzstände hätten sich verfestigt, beim langwierigen Projektvollzug agierten die Länder praktisch autonom. Die volle Kostenübernahme durch den Bund fördere weiterhin ein übertriebenes Anspruchsdenken (Reh 1988: 301). Positiv vermerkt er die Einbeziehung der Umweltschutzverbände in die Aufstellung der Pläne. Dieser partizipatorische Meilenstein verleihe dem Straßenbaukonzept eine stärkere demokratische Legitimation (Reh 1988: 299).

Dennoch plädiert er für eine Entflechtung des Politikbereichs. Der Schwerpunkt der zu leistenden Abstimmungen und die Durchsetzung einzelner Vorhaben habe sich in die Länder verlagert, die Projektvolumina würden immer kleiner und hätten kaum noch überregionale Netzwirkung (Reh 1988: 301f.).

Nachdem Garlichs und Reh in ihren Analysen trotz der dazwischenliegenden 8 Jahre und dem eingetretenen Paradigmenwechsel hin zu mehr Umweltschutz und öffentlichem Verkehr zu fast denselben Ergebnissen kommen, kann nicht einmal die epochale deutsche Wiedervereinigung 1990 und die ab diesem Zeitpunkt gesamtdeutsche Infrastrukturplanung nennenswertes politikwissenschaftliches Interesse entfachen. Die nächste wichtige Abhandlung zum Thema ist vielmehr volkswirtschaftlicher Natur. Rüdiger Wink befasst sich 1995 mit „Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft“; er kann dabei schon die ersten Auswirkungen der Bahnreform von 1994 berücksichtigen.

Zunächst aber gibt er einen bemerkenswerten historischen Abriss, wie sich die Infrastrukturbereitstellung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert entwickelt hat. Dabei wird deutlich,

dass sowohl bei den Fernstraßen als auch bei den Eisenbahnen zunächst Länderbehörden und –gesellschaften die Verantwortung für die Bau, Betrieb und Finanzierung hatten. Die Wende kam erst in der Weimarer Republik: 1920 im Eisenbahnsektor mit Gründung der Deutschen Reichsbahn, 1930 mit dem Beginn der staatlichen Fernstraßenplanung, die 3 Jahre später schon unter nationalsozialistischer Ägide in die Behörde des Generalinspektors für das deutsche Straßenwesen überführt wurde. Parallel dazu entstand – paradoxerweise als Zweigunternehmen der Deutschen Reichsbahn – die Reichsautobahngesellschaft (Busch 2004: 12). Die Verwaltungskompetenz für den Straßenbau ging mit Gründung der Bundesrepublik auf die Länder über, den sie im Auftrag des Bundes und nicht als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises planen und ausführen.

Sodann identifiziert Wink fünf bei der Infrastrukturbereitstellung zu berücksichtigende Akteure (Wink 1995: 35ff.):

1. die privaten Haushalte als oft sehr egoistisch ausgerichtete Nachfrager von Infrastruktur; sie erwarten persönliches Wohlbefinden wie eine geringe Lärmbelastung bei trotzdem optimaler Netzanbindung;
2. Organisationen und Verbände, die ebenfalls meist als Sprecher von Partikularinteressen fungieren und einerseits institutionell Einfluss nehmen können (Anhörungsberechtigte gemäß Naturschutzgesetz), oder sich anlassbezogen als Bürgerinitiativen bzw. –bewegungen konstituieren;
3. private Unternehmen, in der Regel als Nachfrager von Güterverkehrsleistungen mit einer Affinität zur Straße als Verkehrsträger bei Distanzen von unter 500 km;
4. die Gebietskörperschaften – an oberster Stelle die Europäische Gemeinschaft bzw. Union, die schon 1978 einen Ausschuss zur langfristigen Netzplanung für alle Verkehrsträger einrichtete und seit 1992 supranationale Kompetenzen im Bereich der Transeuropäischen Netze (TEN) ausübt. Die EU muss dabei die Kompatibilität zu einzelstaatlichen Interessen im Auge behalten. Dem Bund wiederum kommt die Aufgabe zu, nationale Netze in gesamteuropäische Verkehrssysteme einzupassen und eine positive Wechselwirkung mit der Raumordnung herzustellen. Die Länder werden von Wink gar nicht als eigenständige Akteure aufgelistet;
5. die Deutsche Bahn, die seit der Reform von 1994 keinen explizit gemeinnützigen Auftrag mehr hat und ein betriebswirtschaftlich rentables Netz errichten soll.

Bei der Ausgestaltung der großräumigen Verkehrsplanung stellt Wink beim Verkehrsträger Straße allein aufgrund der sehr umfangreichen Planungsunterlagen einen Nachteil des Bundes gegenüber den mit den örtlichen Verhältnissen besser vertrauten Landesbehörden fest (Wink 1995: 230). Innerhalb der Länder wiederum falle der hohe Einfluss der Großstädte auf.

Raumordnungs- und Umweltbehörden seien zwar in den Prozess eingebunden, ohne aber die Vorrangstellung der Verkehrsministerien nachhaltig einschränken zu können (Wink 1995: 234). Durch die deutsche Einheit, und das ist eine bemerkenswerte Feststellung, habe sich der Einfluss des Verkehrsfachbereichs erhöht. Er macht dies am Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, an den Infrastrukturmaßnahmegesetzen und am Wirken der für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) im Straßenbereich gegründeten Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) fest (Wink 1995: 237).

Beim Verkehrsträger Schiene sei die Deutsche Bahn Hauptakteur, der die Verhandlungen mit dem BMV führe. Aber auch die Länder, früher eigentlich nur über den DB-Verwaltungsrat eingebunden, könnten jetzt nach der Bahnreform ihre Interessen bilateral gegenüber der DB AG zur Geltung bringen (Wink 1995: 241f.). Im Gegensatz zur Straße müsse bei Ergänzungen im Schienennetz der Nachweis einer privatwirtschaftlichen Rentabilität geführt werden, wovon der Bund aber unter Übernahme der Finanzierungslast abweichen könne (Wink 1995: 239f.).

Nach diesem auch unter politikwissenschaftlichen Aspekten wertvollen Werk erscheinen zwei primär juristisch ausgerichtete Abhandlungen, zunächst 2002 „Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze“ von Eckhard Bogs (Bogs 2002). Er beschäftigt sich eingehend mit dem Zustandekommen der 1996 in Kraft getretenen Leitlinien zum Aufbau transeuropäischer Verkehrsnetze und ihrem Verhältnis zum nationalen Recht. Hierüber wird später noch zu berichten sein.

Primär planungsrechtlich motiviert ist schließlich Daniel Lewins „Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen“ aus dem Jahr 2003. Der Autor analysiert die verschiedenen Planungsstufen, die zwar nach Verkehrsträgern variieren, aber sich doch ähneln. Er beleuchtet ferner das Zusammenspiel zwischen Bund und Ländern im Planfeststellungsverfahren, wo er beim Fernstraßenbau u.a. den scheinbaren Widerspruch zwischen Auftragsverwaltung durch die Länder und der dem Bund vorbehaltenen Linienbestimmung argumentativ auflöst - demnach ist die Linienbestimmung „eine Weisung im Rahmen der Landesverwaltung im Auftrag des Bundes“ (Lewin 2003: 59). Er sieht es jedoch als problematisch an, dass die frühen Planungsvorgaben (BVWP, Bedarfspläne, Fünfjahrespläne) einem politischen Willensbildungsprozess entstammen und schon vor der Aufnahme der Planfeststellung entscheidende Weichenstellungen vornehmen, ohne dass individueller oder kollektiver Rechtsschutz greifen würde (Lewin 2003: 195, 198).

Nach den weit überwiegend juristisch oder ökonomisch fokussierten Abhandlungen zur Infrastrukturentwicklung seit der Wiedervereinigung erschienen in den letzten Jahren wieder verstärkt politikwissenschaftliche Aufsätze und Werke zu diesem Themenbereich.

Lehmkuhl sieht 2006 die Verkehrspolitik auf dem Weg zu einem normalen Politikfeld - staatlicher Dirigismus und Regulierung seien seit den 1990er Jahren Mechanismen des Wettbewerbs gewichen (Lehmkuhl 2006: 363). Die Sicherung der Mobilität als Grundlage des wirtschaftlichen Erfolges der Bundesrepublik bleibe weiterhin das Credo der Parteien, die aber tendenziell in einen schärferen Wettbewerb zueinander träten (Lehmkuhl 2006: 364). Auch die EU habe durch ihre Initiativen zur Vollendung des Binnenmarktes, zur Liberalisierung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs und zur Transparenz und Marktöffnung bei den Eisenbahnen erheblichen Einfluss gewonnen (Lehmkuhl 2006: 372).

In einem Beitrag für das „Handbuch Verkehrspolitik“ bestätigen 2007 Heuser und Reh den Befund von Garlichs (1980: 35), dass der Bundesverkehrswegeplan ein Zwitter aus technokratischem Planungsverfahren und politischem Aushandlungsprozess sei. Der Bund habe insbesondere beim Fernstraßenbau nie den Anspruch gehabt, ein geschlossenes Netz „von oben“ zu planen, sondern wollte die Länder einbeziehen (Heuser/Reh 2007: 227). Dennoch fehle es bis dato an einer wirklich integrierten Gesamtverkehrsplanung sowie an einer Synchronisierung von Dringlichkeitskategorien und Finanzkraft, wodurch das Programm massiv unterfinanziert und deshalb unrealistisch bleibe. Dies sei auch der Rücksichtnahme auf die Bundesländer geschuldet.

Bandelow weist ebenfalls 2007 darauf hin, dass die gesamte Verkehrspolitik weiterhin nur über eine geringe Prognosefähigkeit verfüge. Sie unterliege einer spürbaren Einflussnahme von Lobbygruppen, unter denen Verbände wie der ADAC, die Automobilkonzerne und die Gewerkschaften ihre konkurrierenden Überzeugungen als „belief-Systeme“ an die Stelle nicht vorhandener, aber eigentlich notwendiger Informationen setzten und nicht bereit seien, fehlendes Wissen durch interpretativen Konsens aller Beteiligten zu substituieren (Bandelow 2007: 142, 153).

Schöller-Schwedes und Ruhrort konzentrieren sich 2008 auf die Verkehrspolitik der Bundesländer und konstatieren einen hohen Grad an Politikverflechtung (Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008: 235). Dies bewirke einen begrenzten, aber nicht zu vernachlässigenden Spielraum der Bundesländer. Ähnlich wie Bandelow kommt er zu dem Schluss, dass unter integrierter Verkehrspolitik jeder etwas anderes verstehe. Die Frage „Do parties matter?“ beantwortet er mit einem klaren Nein: der Anteil der Parteien an den Kabinettsitzen zeige keinen signifikanten Zusammenhang mit der Höhe der Verkehrsausgaben, auch die Regierungsbeteiligung der Grünen mache in der Ausrichtung der Investitionen kaum einen Unterschied (Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008: 242). Allerdings hätten sich zahlreiche Länder über innovative nicht-monetäre Instrumente wie Einführung von Taktfahrplänen oder Aufbau von Fahrzeug-

pools im öffentlichen Verkehr Gestaltungsmacht erarbeitet, die sie bei Ausschreibungen ausspielen könnten.

Bandelow/Kundolf schließlich beleuchten 2011 verkehrspolitische Entscheidungen aus der Sicht der Politikwissenschaft und resümieren, dass die Verkehrspolitik wenig ideologiebehaftet sei. Statt Parteienwettbewerb gebe es meist divergierende Auffassungen innerhalb der Parteien - die Sollbruchstelle verlaufe dann zwischen Experten und Generalisten (Bandelow/Kundolf 2011: 162). Das Politikfeld weise einen hohen Verflechtungsgrad auf, das indirekt aber immer mehr durch die Europäische Union und ihre Zuständigkeiten für Umwelt, Binnenmarkt und Wettbewerb vermessen und bespielt werde. Statt eines stringenten Zusammenhangs zwischen Problemen und Entscheidungsfindungsprozessen bilanzieren sie ganz im Sinne des in den USA entwickelten „Multiple Streams“-Ansatzes eine eher von situativen Bedingungen geprägte Politikformulierung (Bandelow/Kundolf 2011: 164).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass fast alle Autoren die Verkehrs- und damit auch die Infrastrukturpolitik als eine von anderen Politikfeldern determinierte und im Mehrebenensystem verflochtene Materie charakterisieren, die ihre Entscheidungen auf der Grundlage einer wenig robusten wissenschaftlichen Basis ohne ausgeprägte Parteienkonkurrenz trifft.

1.3. Problemlösung im deutschen Bundesstaat - eine theoretische Einführung mit Blick auf die Bundesverkehrswegeplanung

Durch die Einbeziehung zahlreicher staatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen sowie der intensiven Abstimmung des Bundes mit den Ländern ist die Bundesverkehrswegeplanung ein Paradebeispiel für die komplexen Abläufe im deutschen Föderalismus. Seine Mechanismen waren und sind in vielfältiger Weise Gegenstand theoretischer Betrachtungen. Drei für dieses Politikfeld besonders wichtige und einschlägige Theorien bilden dabei die Basis der weiteren Analyse.

1.3.1 Die Politikverflechtungstheorie und ihre Ergänzung durch Veto-spielertheorie sowie die Theorie des dynamischen Föderalismus

Das Wesen der Politikverflechtung

Fritz Scharpf hat in seiner wegweisenden Arbeit über das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1976 den Begriff der Politikverflechtung geprägt (Scharpf/Reisert/Schnabel 1976). Er beschreibt ein System, in dem wesentliche Entscheidungen nur im Zusammenwirken verschiedener Ebenen - konkret: Bund und Länder - generiert werden können, das dadurch aber oft suboptimale Lösungen hervorbringt. Die Politikverflechtung lässt sich in zwei unterschiedlichen Theorie-Ebenen verorten. Normativ-analytisch fällt die stark differenzierte Entscheidungsstruktur mit ihren inhärenten Interdependenzen auf, die ein Dezentralisierungsproblem auslösen. Es wäre demnach hilfreich zu wissen, mit welchen Steuerungsmaßnahmen das Problem zu vermeiden bzw. zu lösen ist.

Empirisch-verhaltenswissenschaftlich führt der Befund „Politikverflechtung existiert“ zu Hypothesen über unterschiedliche Arten von Verflechtungsstrukturen und zu Untersuchungen über die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes bestimmter Steuerungsinstrumente bei jeweils gegebenen Problemkonstellationen. Der Abgleich der Ergebnisse, die sich auf die zwei unterschiedlichen Theorieansätze stützen, legt schließlich strukturbedingte Steuerungsdefizite offen.

Zurück zur normativen Analytik: Scharpf sieht hier drei Fälle von Inkongruenzen zwischen Problem- und Entscheidungsstruktur, die eine Verflechtung rechtfertigen können. Sie ist immer dann ein probates Mittel, wenn die von der zuerst damit befassten Institution beabsichtigte Entscheidung

- Auswirkungen über den eigenen geographischen Zuständigkeitsbereich hinaus hat;
 - auf die Ressource einer anderen Gebietskörperschaft angewiesen ist;
- oder
- nur eine Kombination von Beiträgen separater Einheiten zum Ziel führt (Scharpf 1978: 24f.).

Hinter diesem Szenario verbergen sich Probleme, die auf der Dezentralisierung von Entscheidungen beruhen. Die Antwort darauf kann eine (Re-)Zentralisierung oder aber eine Verflechtung von Zentral- und Gliedstaatsebene sein.

Es gibt insgesamt vier klassische Problemfelder bei dezentralisierten Materien (Scharpf 1976: 25ff.):

1. Das Niveauproblem: Leistungen müssen auf bestimmten Ebenen verstärkt oder vermindert werden, um Erfolg zu haben. Das Wissen um externe Effekte von Entscheidungen ist essenziell für eine gelungene Problembearbeitung;
2. Das Niveaufixierungsproblem: das adäquate Niveau der Problemlösung muss gefunden werden;
3. Das Verteilungsproblem: die Beteiligten stehen im Wettbewerb um die optimale Verteilung der Mittel, Konflikte ergeben sich zwischen den potenziellen Gewinnern und Verlierern und um die Kriterien, nach denen die Mittelallokation erfolgt;
4. Das Interaktionsproblem: es tritt beim Erfordernis gemeinsamer Entscheidungen auf, insbesondere also bei der Bearbeitung desselben Problems durch Institutionen mit gleicher geographischer Zuständigkeit. Hier besteht die Gefahr von Behinderungen durch nicht koordinierte Entscheidungen.

Als Hauptmittel zur Steuerung der Problembearbeitung sieht Scharpf schließlich positive oder negative Sanktionen an, wobei Fallstudien das Übergewicht positiver Sanktionen bestätigen. Hinter diesem Begriff verbergen sich konsensuale Maßnahmen, die den Kernbereich der Eigeninteressen aller Akteure nicht antasten. Ein Beispiel dafür ist - wenn auch nicht aus dem Föderalismusbereich - die Postreform in den 1990er Jahren, die allen bei der Post beschäftigten Beamten ihren Besitzstand beließ, aber trotzdem die Privatisierung und damit für die Zukunft eine Abkehr von den als einengend empfundenen Regeln des öffentlichen Dienstrechtes für neu einzustellende Beschäftigte mit sich brachte. Damit sind wir bereits bei der empirisch-verhaltenswissenschaftlichen Ebene, auf der Scharpf drei unterschiedliche Typen von Verflechtungsstrukturen erkannte (Scharpf 1976: 34f.):

- a. horizontale Modelle, bei denen sich gleichrangige Gebietskörperschaften in einer Institution zusammenschließen (z.B. die Kultusministerkonferenz);

- b. hierarchische Modelle, bei denen eine Gebietskörperschaft ein Weisungsrecht gegenüber der nachgeordneten Ebene hat (Beispiel: Bundesauftragsverwaltung beim Fernstraßenbau- und -betrieb);
- c. Verbundmodelle, die ein gemeinsames Handeln mindestens zweier Entscheidungsebenen erfordern (Beispiel: die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern).

Er beobachtete in diesen „Arenen“ vielfache Strategien zur aktiven Konsensbildung, die durch Information, Überzeugung und Durchsetzung ein einvernehmliches Ergebnis anstreben. Sollten sich dennoch Blockaden ergeben, so können sie durch Minimierung des Konsensbedarfs gelockert werden („kleinster gemeinsamer Nenner“). Mehr als die Lösung von Niveau- oder Niveaufixierungsproblemen ist dann aber nicht zu erwarten.

Im Kern ist die Politikverflechtungstheorie auch mehr als drei Jahrzehnte nach ihrer Formulierung gültig, sie hat allerdings insbesondere durch die Entwicklungen im Zuge der europäischen Einigung eine Erweiterung und Anpassung erfahren. Anhand der Mechanismen in der damaligen Europäischen Gemeinschaft zeigte Scharf 1985 auf, dass sich die Akteure in eine regelrechte Politikverflechtungsfalle hineinmanövrieren können. Am Beispiel der gemeinsamen Agrarpolitik stellte Scharpf dar, dass die EG zwar die alleinige Verwaltungskompetenz besitze, grundlegende Änderungen aber weiter einstimmig im Kreis der Regierungen beschlossen werden müssen. Obwohl niemand die dysfunktionalen Folgen der Agrarpolitik wie Überproduktion, steigende Subventionen und hohe Lebensmittelpreise leugnete, scheiterte eine Reform am Einstimmigkeitsprinzip und den befürchteten Nachteilen einzelner Staaten. Damit befanden sich die EG-Mitglieder in einer Sackgasse oder „Falle“. Scharpf vermutete seinerzeit, dass ein Ausweg nur über radikale Änderungen der äußeren Umstände, die Hegemonie und überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit eines Beteiligten oder eine institutionelle Trennung von Problemlösung und Verteilungsentscheidung zu erreichen sei (Scharpf 1985: 343f.). Das weitere Schicksal der Agrarpolitik verifiziert diese Vermutung: die großen Reformen, die 1993 und 2005 in Kraft getreten sind, hängen unmittelbar mit einer generellen institutionellen Neuaufstellung der europäischen Staatengemeinschaft zusammen: der Maastricht-Vertrag mit der Gründung der Europäischen Union bzw. der Vertrag von Nizza zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der EU nach Beitritt der osteuropäischen Länder.

Die nächste substanzielle Erweiterung der Theorie erfolgte 1992 im Rahmen der von Scharpf, Benz und Zintl untersuchten horizontalen Politikverflechtung (Benz/Scharpf/Zintl 1992). Die Konzentration auf die Interaktion gleichrangiger politischer Einheiten (Bundesländer) stellte die überragende Bedeutung von Verhandlungen heraus, die an die Stelle hierarchischer Ent-

scheidungen treten. Diese Verhandlungen sind tendenziell zum Scheitern verurteilt, wenn keine Status-Quo-Änderung ohne Schlechterstellung eines Beteiligten möglich ist. Als Auswege bieten sich aber Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte an. D.h. entweder lassen sich von Einbußen bedrohte Verhandlungspartner ihre Zustimmung abkaufen oder sie werden für Nachteile in einem Politikfeld durch Gewinne in anderen Bereichen (über)kompensiert. In diesem Zusammenhang entstand auch der Begriff des „Zwangsverhandlungssystems“ (vgl. Scharpf 1992: 63). Er charakterisiert Situationen, in denen aus rechtlichen oder praktischen Gründen Ziele nicht allein, sondern nur als Ergebnis von Verhandlungen mit anderen erreicht werden können. Für die deutsche Variante der Politikverflechtung prägte Scharpf später dann den positiver klingenden Begriff des „joint decision making“ (Scharpf 1997: 143-145). Für die europäische Ebene erkannte er außerdem weitere Formen der Problemlösung wie wechselseitige Anpassung ohne Verhandlungen oder auch die Rechtsprechung durch den Europäischen Gerichtshof an (vgl. Scharpf 2000).

In der Auseinandersetzung mit der Politikverflechtungstheorie und ihrer Erweiterung auf das europäische Mehrebenensystem wies Benz auf die wichtige Rolle von Politiknetzwerken hin, die - unter Umständen außerhalb bestehender institutioneller Strukturen und trotz ihrer durch häufige Wahlen unsicheren Kontinuität - insbesondere Koppelgeschäfte auf den Weg bringen können, wie es z.B. 1984 durch eine Vereinbarung zwischen dem schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten und dem Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg zu Themen wie Flughafenausbau, Verkehrswegeplanung und Abfallwirtschaft gelang (Benz 1992: 170).

Allerdings konstatiert Benz auch, dass nach der Wiedervereinigung einige neue Rahmenbedingungen gelten: Regionalisierung des Parteienspektrums, geringerer finanzieller Spielraum des Staates wegen der Einheitskosten, Vormarsch wirtschaftsliberaler Ideen, Zunahme von Tauschgeschäften zwischen Bund und einzelnen Ländern (vgl. Benz 2002). Hier sieht er deutlich die Gefahr der Politikverflechtungsfalle, da der nach 1990 nicht geänderte institutionelle Zuschnitt der Bundesrepublik durch das wirtschaftliche West-Ost-Gefälle seine Handlungsoptionen verliert. Er plädiert daher für mehr, aber fairen Wettbewerb und eine Absenkung des Finanzausgleichsniveaus, um kreative Lösungen für eine bessere Politik zu ermöglichen.

Scharpf selbst zog 2006 noch einmal kritische Bilanz seiner Überlegungen zur Politikverflechtungsfalle und konstatierte, die EU habe sich durch unabhängige Institutionen wie die Europäische Zentralbank, durch die fortschreitende Verrechtlichung und hierarchische Entscheidungen wie durch den Europäischen Gerichtshof weiterentwickelt (Scharpf 2006: 851f.). Bei gestalterischen politischen Streitfragen drohe jedoch weiterhin die Politikverflechtungsfalle (Scharpf 2006: 853). Als Ausweg empfiehlt er, den Manövrierraum für nationale

Abweichungen zu erhöhen. Neben Generalklauseln in Gesetzen, die Interpretations- und Anwendungsvarianten eröffnen, könne dies vor allem durch sogenannte „opting out“-Bestimmungen oder verschiedenen Geschwindigkeiten bei der Vergemeinschaftung erreicht werden (Scharpf 2006: 857).

Die im selben Jahr verabschiedete deutsche Föderalismusreform I setzt diesen Gedanken bereits in einem eng umgrenzten Teilbereich um und erlaubt den Ländern im Umwelt- und Bildungsrecht eine Abweichung vom Bundesrecht durch eigene Gesetzgebung, also eine Art „opting out“ - die natürlich im entsprechenden Bundesgesetz vorgesehen sein muss.

Scharpf hat die Föderalismusreform I dennoch kritisch kommentiert (vgl. Scharpf 2009).

Neben der konstruktiven Weiterentwicklung werden in der Literatur auch Defizite der Theorie von Scharpf thematisiert, ohne die Lücken zu füllen. Dies betrifft z.B. das Ausblenden privater Akteure (Verbände etc.) und das Phänomen, dass es auch in nicht verflochtenen Politikbereichen zu suboptimalen Ergebnissen kommt (Wachendorfer-Schmidt 2005: 47f.).

Die skeptische Prognose von Scharpf zur Blockadeanfälligkeit des Systems wird in neueren Arbeiten im Übrigen nicht geteilt.

Im Urteil namhafter Wissenschaftler ist die Politikverflechtung ein konstitutives Merkmal (moderner) Bundesstaatlichkeit (vgl. Scheller 2008: 13ff.). Politikverflechtung habe weder große Reformwerke, an denen Bund und Länder mitwirken mussten, verhindert noch sei eine konsequente „Entflechtung“ möglich, solange die grundgesetzliche Entscheidung zu einer Funktionsteilung mit der Gesetzgebungskompetenz beim Bund und der Gesetzesausführung durch die Länder nicht angetastet werde. Landespolitisch begründete Interaktionsprobleme können durch hierarchische Entscheidungen in den Ländern überwunden werden, was sich u.a. nach der Föderalismusreform am Beispiel der Schulpolitik zeigte, deren Auseinandersetzungen sich von der horizontalen, ideologisch aufgeladenen Konfrontation in der Kultusministerkonferenz in die einzelnen Länder(parlamente) verlagerte (Benz/Detemple/Heinz 2016: 195ff)

Auf die Bundesverkehrswegeplanung bezogen, haben wir es mit einer hierarchischen Politikverflechtung zu tun. Da die Bundesfernstraßenverwaltung im Rahmen der Auftragsverwaltung von den Ländern vorgenommen wird, sind die Bundesländer Informationslieferant, unterhalten die Verkehrswege und führen die Planfeststellung der Aus- und Neubauten durch. Deshalb sind sie auch in die Bedarfsformulierung vor Aufstellung eines neuen Verkehrswegeplans eingebunden. Notfalls kann aber der Bund über die Wünsche der Länder

hinweggehen und im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gem. Art. 90 Abs. 2 GG Weisungen, auch in Einzelfällen, erteilen (vgl. Garlichs 1980: 25f.). In der Verwaltungswirklichkeit verzichtet der Bund jedoch bereits seit den 1980er Jahren auf „Befehls- und Weisungsrechte von oben“ (Reh 1988: 56). Aufgrund der in den Ländern vorhandenen Expertise und des Detailwissens ist Verflechtung hier gerechtfertigt, weil nur Beiträge von Bund und Ländern zu einem vernünftigen, fundierten Ergebnis führen. Die Verkehrswegeplanung ist überdies ein Paradebeispiel für eine Materie, die praktisch alle Dezentralisierungsprobleme hervorbringt: sie muss über die erforderliche Höhe der Investitionen für jeden Verkehrsträger entscheiden (Niveauproblem), die Aufteilung der Projektmittel auf die Bundesländer vornehmen (Verteilungsproblem) und sich mit ihren Plänen gegenüber anderen Politikbereichen wie dem Umweltschutz durchsetzen (Interaktionsproblem).

Einigen Wissenschaftlern ist der Politikverflechtungsansatz für die Beschreibung und Leistungsmessung des föderalen Systems der Bundesrepublik trotz der oben gezeigten Passgenauigkeit nicht ausreichend; der Einzug des Wettbewerbsgedankens in die politische Steuerung über „weiche“ Mechanismen (Scheller 2008: 33) wie Monitorings und Benchmarkings erfordere zusätzliche, auf anderen Prämissen beruhende Analysen - sinnvollerweise beschränkt auf ein Politikfeld. Nur ein Vergleich der Ergebnisse dieser auf verschiedenen Theoremen beruhenden Analysen könne ein einigermaßen vollständiges Bild von der Leistungsfähigkeit des Systems liefern. Einige besonders wirkungsmächtige ergänzende Ansätze sollen im Folgenden vorgestellt werden.

Die Vetospielertheorie

Eine Belebung der Diskussion über Theorien für komplexe Entscheidungsstrukturen ist durch die sogenannte Vetospielertheorie des US-Forschers Tsebelis eingetreten (Tsebelis 1995, 2002). Vetospieler sind demnach Akteure, deren Zustimmung für die Veränderung des Status Quo notwendig ist (Tsebelis 1995: 301). Je mehr Vetospieler existieren und je größer die ideologische Distanz zwischen ihnen ist, desto schwieriger wird es für einen Staat, Innovationen hervorzubringen. Tsebelis stellt damit alle Akteure des politischen Systems in Beziehung zueinander und prinzipiell auf dieselbe Stufe, solange sie Vetospieler sind; das ist im Institutionalismus neu (Kaiser 2007: 331ff.) Tsebelis unterscheidet dabei sogenannte institutionelle, also durch die Verfassung legitimierte und definierte Vetospieler und parteipolitische Vetospieler, deren Macht sich auf ihre Stärke innerhalb des politischen Systems gründet (Tsebelis 1995: 302). Während institutionelle Vetospieler auf Dauer einflussreich sind, da

grundlegende Verfassungsänderungen selten vorkommen, werden für die parteipolitischen Vetospieler bei jeder Wahl die Karten neu gemischt.

Es fragt sich, ob der Begriff „Veto“ glücklich gewählt ist, ruft er doch unweigerlich negative Konnotationen hervor: Veto gleich Verweigerung, Ablehnung, Blockade. Dabei können insbesondere institutionelle Arrangements mit Vetomacht Ausdruck demokratischer Gestaltungskraft sein. Je mehr Spieler sich einigen müssen, desto größer ist die Chance, dass dadurch auch mehr Interessen berücksichtigt werden und die Akzeptanz von Entscheidungen steigt. Anders gesagt: der Zwang zur Einigung verhindert Alleingänge und Machtmissbrauch. Nicht umsonst kennen auch die USA, die als demokratischer Gegenentwurf zu Europa gegründet worden, das ausgeklügelte System der „checks and balances“, in dem beispielsweise Gesetze nur dann zustande kommen, wenn beide Parlamentskammern ihnen zugestimmt haben. Tsebelis hat seine Theorie als Grundlage für den Vergleich von Staaten konzipiert, aber sie bringt auch im Kontext der Mehrebenenpolitik wichtige Erkenntnisse und erlaubt Querverbindungen zur Politikverflechtung (vgl. Benz 2003: 206f.). Vetospieler können nämlich auch eine Art Politikverflechtungsfalle bauen - insbesondere dann, wenn sie den Staat, der ihnen Macht verleiht, ablehnen und sie soviel Einfluss gewinnen, dass sie ihn tatsächlich immobil machen. Doch das geschieht selten: viel häufiger können Vetospieler durch geschicktes Taktieren bzw. durch den strategischen Umgang mit ihrer Vetomacht (Benz 2003: 207) ihre Partikularinteressen durchsetzen und damit ebenfalls dem Allgemeinwohl schaden.

In der Bundesrepublik gibt es vier institutionelle Vetospieler:

- den Bundestag, der gem. Art. 77 Abs. 1 Nr. 1 GG ohne Ausnahme alle Gesetze mit der jeweils erforderlichen Mehrheit beschließen muss;
- den Bundesrat als Hüter der Länderinteressen, der – vereinfacht gesagt – allen Gesetzen zustimmen muss, die Auswirkungen auf die Länder haben; bei allen anderen Gesetzentwürfen hat der Bundesrat ein Recht auf Einspruch, den der Bundestag dann überstimmen muss (suspensives Veto);
- das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), das die Vereinbarkeit der Gesetze mit dem Grundgesetz prüft;
- den Bundespräsidenten durch sein Prüfungsrecht bei der Ausfertigung von Gesetzen.

Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht sind dabei nur eingeschränkt als Vetospieler anzuerkennen und werden von Tsebelis nicht als solche charakterisiert (vgl. Ausführungen zu Deutschland in Tsebelis 1995: 305f.). Das BVerfG entscheidet nur auf Antrag, muss also von außen aktiviert werden – gewissermaßen ein „fallweiser“ Vetospieler. Der Bundespräsident kann nach herrschender Meinung die Ausfertigung von Gesetzen nur bei offensichtlichen Verfassungsverstößen verweigern (vgl. Schneider 2002: 276f.) und keine poli-

tische Opportunitätsprüfung vornehmen. Außerdem eröffnet die Unterschriftsverweigerung die Möglichkeit eines Organstreitverfahrens vor dem BVerfG (Hesselberger 2000: 288). Dennoch bleibt festzuhalten, dass ohne Unterschrift des Bundespräsidenten kein Gesetz in Kraft tritt und in allen bisherigen Fällen, in denen die Unterschrift verweigert wurde, keiner der Berechtigten vor Gericht zog. Insofern gibt hier durchaus eine Vetoposition.

Die parteipolitischen Vetospieler sind in der Bundesrepublik auf Bundesebene die Parteien, die die Regierungskoalition bilden. Jede einzelne kann theoretisch eine absolute Mehrheit im Bundestag verhindern. In Zeiten großer Koalitionen (1966-1969 und 2005-2009, seit 2013) gilt dies allerdings nur eingeschränkt: SPD und CDU konnten bzw. könnten Gesetze auch ohne die CSU-Abgeordneten beschließen. Wegen des unweigerlich daraus folgenden Bruchs der Koalition ist diese Möglichkeit aber nicht realistisch. Auf der anderen Seite wird der CSU dadurch aber eine fast noch größere Machtfülle eingeräumt als der traditionellen Mehrheitsbeschafferin FDP. Eine zahlenmäßig gar nicht notwendige Parteiengruppierung hält ein Vetorecht, erklärbar nur aus der Fraktionsgemeinschaft von CDU und CSU bzw. aus der territorialen Abgrenzung ihrer Wirkungskreise.

Tsebelis ist bei der Herleitung seiner Theorie rein quantitativ vorgegangen, hat also inhaltliche Strategien und Kalküle der Vetospieler nicht untersucht. Kritiker halten die Theorie deshalb auch für unterkomplex und sprechen vom Vetospielertheorem (vgl. Schmidt 2003). Tsebelis habe u.a. ökonomische oder politisch-institutionelle Faktoren außer Acht gelassen (Schmidt 2003: 199) und auch das Vetopotenzial organisierter Interessenverbände wie der Gewerkschaften mit ihrer Möglichkeit zu Arbeitskampfmaßnahmen nicht problematisiert (Schmidt, a.a.O.).

Vorschläge zur Weiterentwicklung der Theorie beinhalteten u.a. die Differenzierung nach kompetitiven und konsensualen Vetospielern (vgl. Wagschal 1999), wobei diese Einteilung ggf. nur bezogen auf ein bestimmtes Thema Bestand hat: durchgängige, von der zugrunde liegenden Fragestellung unabhängige tendenziell immer kompromißbereite oder ausschließlich wettbewerbsorientierte Einstellungen dürften im modernen Politikbetrieb kaum zu finden sein.

Der deutsche Politikwissenschaftler Arthur Benz entwickelte daraufhin einen Ansatz, der die Theorien zu Politikverflechtung und Vetospielern miteinander verschränkt (vgl. Benz 2003). Er unterscheidet dabei zwischen internen Vetospielern, die direkt an der Aushandlung von politischen Entscheidungen beteiligt sind – in der Regel die Regierung - und externen Vetospielern, die die Rahmenbedingungen setzen oder Mandate formulieren, was meist den Parlamenten obliegt (Benz 2003: 213). Externe Vetospieler können den Verlauf von Verhand-

lungen determinieren, in dem sie bindende Positionen definieren, bei ungünstigem Verlauf gezielt mit einem späteren Veto kokettieren und versuchen, über Gespräche mit den direkt Beteiligten die Agenda für Verhandlungen zu beeinflussen. Interne Vetospieler haben demgegenüber ein ungleich größeres Instrumentarium zur Auswahl, um Politikinhalte (policies), Interaktionsstrukturen (politics) und die Einbindung von Institutionen (polity) für ihre Ziele nutzbar zu machen. Benz legt Wert auf die Herausarbeitung konstruktiver Strategien in den Mehrebenensystemen, wie sie der deutsche Bundesstaat oder auch die Europäische Union darstellen. Wenn Verfahrensregeln intelligent gestaltet werden, nicht immer Einstimmigkeit erforderlich ist, Konfliktgegenstände sachlich aufgegliedert und die einzelnen Teile separat einer Lösung zugeführt werden können und schließlich ein Geist kooperativer Kommunikation vorherrscht, dann beeinträchtigen institutionell verankerte Vetopositionen nicht generell die Reform- und Innovationsfähigkeit (Benz 2003: 231f.). In Krisenzeiten und Problemlagen mit hohem Entscheidungsdruck sieht er auch die öffentliche Meinung als effektives Korrektiv für einen exzessiven Vetospieler-Partikularismus (Benz 2003: 230). Schließlich gesteht er den Akteuren zu, Lernprozesse durchzumachen (Benz 2003: 220) und selbst bei unveränderten institutionellen Rahmenbedingungen eine Anpassung ihrer Strategien vorzunehmen. Benz sieht die Möglichkeit, die Vetospielertheorie durch qualitative Policy-Forschungen zu erweitern (Benz 2003: 208).

Auf das Zustandekommen der Bundesverkehrswegeplanung bezogen, gibt es bis zum Kabinettsbeschluss eigentlich nur einen Vetospieler: die Bundesregierung. Sie kann den Bundesverkehrswegeplan ohne Zustimmung der Länder oder des Parlaments beschließen. Zur Umsetzung brauchte sie lange Zeit bei Wasserstraße und Schiene nicht einmal ein Gesetz, die ausführenden Behörden bzw. Sondervermögen unterstanden ihr direkt. Nur für den Straßenbereich existiert bereits seit 1971 ein Bundesfernstraßenausbaugesetz, so dass die Fraktionen der Regierungskoalition im Bundestag als parteipolitische Vetospieler hinzukommen. Die institutionellen Vetospieler fallen hingegen kaum ins Gewicht, es handelt sich um ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz. Somit könnte allenfalls der Bundespräsident im Rahmen seines eingeschränkten Prüfungsrechts als Vetospieler fungieren.

Im Vorfeld der aus vor allem aus haushalts- und wettbewerbspolitischen Gründen zustande gekommenen de-jure-Privatisierung der Bundeseisenbahnen mit Gründung der Deutschen Bahn AG am 1. Januar 1994 wurde 1993 auch ein Bundesschienenwegeausbaugesetz eingeführt. Es bedarf der Zustimmung des Bundesrates, der somit als weiterer institutioneller Vetospieler in diesem Teilbereich fungiert. Erst seit Ende 2016 existiert auch ein Bundeswasserstraßenausbaugesetz, das aber nicht zustimmungspflichtig ist.

Über die von Benz eingeführten qualitativen Aspekte, die eine Brücke zwischen Vetospieler- und Politikverflechtungstheorie schlagen, wird die Empirie Auskunft geben. Denkbar sind z.B. Festlegungen der Parteien in Koalitionsverträgen, Beschlüsse der Parlamente unterhalb der Gesetzesschwelle (Annahme von Entschließungsanträgen) oder auch direkte Einwirkungen der Parlamentarier auf die Verfahren im Bundesverkehrsministerium.

Theorie des dynamischen Föderalismus

Ausgehend von den großen Staatsreformen seit Ende der 70er Jahre in anderen westlichen Demokratien („New Federalism“ in den USA, Dezentralisierung in Frankreich) stellten Forscher in Deutschland eine bemerkenswerte Kontinuität des Verfassungs- und Institutionengefüges fest. Bei näherem Hinsehen fiel aber auf, dass der deutsche Föderalismus unter der „Kruste“ durchaus Bewegung entfaltete. So übten sich Bund und Länder im Eingriffsverzicht und schufen durch weniger Steuerung mehr Kreativität von unten (Hesse/Benz 1990: 154). Wo sich Freiräume anboten, konnten Kommunen, Kreise und Länder neue Experimente wagen, z.B. in der Technologiepolitik. Die Theorie vom dynamischen Föderalismus wird dabei von dem Gedanken beherrscht, dass Entflechtung und Dezentralisierung nicht per se wünschenswerte Strategien zur angemessenen Problemlösung in bundesstaatlich organisierten Gemeinwesen sind, sondern dass für jede Situation der richtige Grad an Zentralisierung bzw. die richtige Balance der Zuständigkeiten gefunden werden müsse.

Die Bundesverkehrswegeplanung ist durch das Fehlen detaillierter rechtlicher Vorgaben beim Regierungsverfahren wie geschaffen für flexible Anpassungen. Der Bund kann das Maß seiner Dominanz bzw. seiner Vorgaben weitgehend selbst bestimmen. Auch die Länder haben prinzipiell mehrere Möglichkeiten - sie können ‚jeder für sich‘ kämpfen, oder aber Bündnisse schmieden. Sie können sich auf ihr Territorium beschränken oder aktiv auch großflächigere Verkehrsverbindungen in ihr Kalkül einbeziehen und Bund sowie andere Länder von ihrer Position zu überzeugen versuchen. Letztlich aber gibt zunächst der Bund den Takt und auch die zeitliche Dimension vor.

Ob er diesen Spielraum beim BVWP 2003 anders genutzt hat als beim BVWP 1992, und ob sich dies in den Ergebnissen des Regierungsentwurfs bzw. nach Durchlaufen der parlamentarischen Phase widerspiegelt, wird zu analysieren sein.

1.3.2 Multi-Level Governance unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Ebene

Neben Politikverflechtungs- und Vetospielertheorie sowie den Überlegungen zum dynamischen Föderalismus könnten auch die Mechanismen der Multi-Level Governance auf europäischer Ebene wertvolle Erklärungen zum Ablauf der Infrastrukturplanung und –bereitstellung in der Bundesrepublik liefern. Die Prämisse lautet, dass die zunehmende europäische Integration auch in der Verkehrspolitik sowie in der für das Infrastrukturwesen besonders wichtigen Umweltpolitik ihre Spuren hinterlassen hat und die Nationalstaaten nicht mehr allein entscheiden können bzw. an politische und rechtliche Vorgaben aus Brüssel gebunden sind.

Governance als Begriff stellt auf Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen, aber interdependent handelnden Akteuren ab. Dabei kann es sich um das Verhältnis zwischen Staaten, aber auch (innerhalb eines Staates) zwischen staatlichen Organen und gesellschaftlichen Institutionen/Gruppen handeln. Aufgrund der Komplexität der Materie sind nur Theoreme begrenzter Reichweite zu erwarten, als Ausdruck „einer bestimmten Perspektive auf die Realität“ (Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007: 9).

Die Multi-Level Governance erweitert den Analyserahmen um die Betrachtung der Zusammenarbeit von verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb eines Staates bzw. mit supranationalen oder intergouvernementalen Einrichtungen, wie sie die Europäischen Gemeinschaften bzw. seit 1992 die Europäische Union mit ihrem Institutionengefüge darstellen. Sie nimmt dabei Anleihen bei verschiedenen politikwissenschaftlichen Theorien der Föderalismusforschung und beim Konzept der „network governance“, nach dem politikfeldbasierte Netzwerke aus öffentlichen und privaten Akteuren die Entscheidungsfindung beeinflussen (vgl. auch Scharpf 2001: 5ff.). Als Gegenmodell zur intergouvernementalen oder funktionalistischen Erklärung der europäischen Integration hat die Multi-Level Governance Prozesse identifiziert, die sowohl durch politische Verflechtungen als auch pluralistische Strukturen gekennzeichnet sind.

Bis zum Konzept der Multi-Level Governance wurden die politischen Prozesse in den Europäischen Gemeinschaften durch die Theorien des Funktionalismus und Intergouvernementalismus erklärt (Heinelt/Knodt 2008: 8, Piattoni 2010: 17). Die zunehmende Lähmung der Gremien in Brüssel in den 1980er Jahren führte dann dazu, dass Scharpf seine bislang deutschlandbezogene Theorie der Politikverflechtung um den Nachweis einer „Politikverflechtungsfälle“ auf europäischer Ebene erweiterte (siehe oben).

Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 erhält die europäische Integration jedoch eine neue Dynamik, der institutionalisierte Stillstand endet. Die sichtbar gewordene Reformfähigkeit der EG und ihre dynamische Weiterentwicklung hin zum gemeinsamen Binnenmarkt erforderten einen neuen politikwissenschaftlichen Erklärungsansatz. Hier brachten insbesondere die Arbeiten von Gary Marks und Liesbet Hooghe die Theoriediskussion voran. Sie zeigten an Hand der Struktur- und Kohäsionspolitik, dass territoriale Einheiten unterhalb der Nationalstaatsebene („Regionen“ genannt) die europäische Integration beeinflussen und zu einer Ausweitung der Zahl der Akteure sowie zu neuen politischen Prozessen führen. Nicht nur Staaten im Sinne von nationalen Regierungen spielen im Politikformulierungs- und damit Integrationsprozess eine Rolle, sondern auch „Vertreter von Regionen und Kommunen sowie Experten aus Verwaltungen und Interessengruppen“ (Benz 2007: 301). Der „Staat“ wird also nicht monolithisch gesehen, sondern als Akteur mit Binnendifferenzierung, wobei die in ihm wirkenden Kräfte durchaus komplexe und möglicherweise konträre Ziele verfolgen (Marks 1996: 339). Die Analysen ergaben, dass subnationale Einheiten sich oft von den übergeordneten Gebietskörperschaften emanzipieren, um ihre Anliegen direkt in den europäischen Institutionen zu Gehör zu bringen. Im Falle Deutschlands wird dies u.a. an den Büros der Bundesländer in Brüssel deutlich. Teilweise hat die EU aber auch erst durch entsprechende Förderungen dazu geführt, dass die Regionen erstarkten. Die Euregios als grenzüberschreitende Klammer der Zusammenarbeit von territorialen Einheiten sind dafür sichtbarer Ausdruck. Ein psychologischer Impetus ist in der Sehnsucht nach kleinräumiger Identität zu finden, die durch das weit entfernt erscheinende europapolitische Geschehen in Brüssel auflebt

Diese polyzentrischen Machtgefüge stellen eine Abkehr vom traditionell vorherrschenden Muster des Intergouvernementalismus dar, sehen also nicht mehr nur allein die Regierungen der Nationalstaaten als entscheidungserhebliche Akteure. Insofern haben wir es nicht nur mit einem Mehrebenen-, sondern auch mit einem Mehrakteure-System zu tun (vgl. Piattoni 2010: 20), das den teilweisen Bedeutungsverlust des Nationalstaats versinnbildlicht: der Staat wird zunehmend durch nicht steuerbare internationale Entwicklungen herausgefordert, sowie im Innern durch selbstbewußte Regionen und eine erstarkende Zivilgesellschaft. Konnte der Nationalstaat als Wächter („gate keeper“) die Einfalltüre für globale Trends, regionalen Ehrgeiz und bürgerschaftliches Engagement lange Zeit verschlossen halten (Piattoni 2010: 27), gelingt ihm dies seit den 1980er Jahren immer weniger - er muss zusehen, wie andere Akteure das Spielfeld betreten und sich neu aufstellen.

Die Zivilgesellschaft gewinnt an Bedeutung, in dem sie über Verbände und Interessenvertretungen auf die Rechtsetzung der EU Einfluss nimmt und politikfeldbasierte Netzwerke

ausbildet. Deshalb wird bei der Politikformulierung im EU-Rahmen auch oft der Begriff „network governance“ verwendet. Auffällig ist zudem der Verzicht auf hierarchische Entscheidungen wie die Anwendung des Mehrheitsprinzips zugunsten „kreativer Adaptionsprozesse“ (Eising/Lenschow 2007: 336).

Der Multi-Level Governance-Ansatz hat also den Blick dafür geschärft, dass sich auf dem „Spielfeld“ europäischer Politik deutlich mehr Akteure und Interessen begegnen als bisher angenommen. Dennoch wird dieses Modell als unvollständig kritisiert, da die bisherigen Analysen die Kausalzusammenhänge zwischen Strukturen, Prozessen und Politikergebnissen nicht aufklären und deshalb der ergänzende Rückgriff beispielsweise auf die Theorie des Intergouvernementalismus weiterhin erforderlich ist (Benz 2009: 70). Für die Bundesrepublik wurde empirisch anhand der Strukturfondsförderung nachgewiesen, dass europäische Vorgaben und Angebote trotz der unterschiedlichen inneren Verfasstheit der untersuchten Bundesländer und ihres Verwaltungsaufbaus in der Regel umgesetzt und mit hoher Zustimmung angenommen werden (Knodt/Corcaci 2012: 128).

Bei der Erforschung möglicher Weichenstellungen auf europäischer Ebene für die Infrastrukturpolitik der Mitgliedsstaaten müssen vor allem die Bereiche Verkehr und Umwelt in den Blick genommen werden.

Historisch gesehen hätte die europäische Ebene schon früh eine größere Rolle in der Verkehrspolitik spielen können. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hatte bereits bei ihrer Gründung 1957 den Auftrag, sich auch um dieses Politikfeld zu kümmern. Erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre kommt sie aber, vom Europäischen Gerichtshof dazu verurteilt, dieser Verpflichtung nach. 1986 erscheint als bedeutende Wegmarke das Weißbuch zur „Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“ (Lehmkuhl 2008: 256)

Noch deutlicher manifestiert sich die gewachsene Bedeutung der europäischen Ebene ab Beginn der 1990er Jahre in den Beschlüssen zu Transeuropäischen Netzen (TEN) und in den Projekten des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Dabei gilt es herauszufinden, inwiefern durch diese Aktivitäten tatsächlich eine Machtverschiebung nach Brüssel stattgefunden hat und welche politischen Ziele und Interessen sich durchgesetzt haben.

In der Umweltpolitik wird die europäische Ebene Anfang der 1970er Jahre aktiv, der erste Umweltministerrat tagt 1973 und verabschiedet sogleich ein von der Kommission ausgearbeitetes umweltpolitisches Aktionsprogramm, das seitdem in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben wird. In der Frühphase noch stark an ökonomischen und teilweise sozialpoli-

tischen Zielen orientiert, emanzipiert sich die Umweltpolitik mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 als eigenständige, vertraglich verankerte Komponente der EG.

In dieser Zeit sind die regulatorischen Vorgaben noch stark vom „Stand der Technik“ dominiert, also verfahrensbetont. In den 1990er Jahren gehen die umweltpolitischen Beschlüsse dann zur Formulierung von Zielen über, ohne den konkreten Weg dorthin vorzugeben. Dieser vor allem von Großbritannien vertretene, output-orientierte Ansatz (Knill/Tosun 2008: 167) wird damit auch für die Phase prägend, in der die Bundesverkehrswegepläne 1992 und 2003 entstehen bzw. umgesetzt werden. Besondere Bedeutung für die Infrastrukturplanung erlangen dabei u.a. die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie.

1.3.3 Strukturbruchtheorie

Im gleichen Jahr, als Fritz Scharpf erstmals die Politikverflechtung thematisierte, ortete Gerhard Lehmbruch in einem weiteren, von ihm selbst als komplementär zu Scharpf (Lehmbruch 2000: 203) charakterisierten Klassiker politikwissenschaftlicher Analyse (vgl. Lehmbruch 1976) einen Strukturbruch im bundesrepublikanischen System. Dort würden Föderalismus und Parteienwettbewerb in unvorteilhafter Weise aufeinandertreffen (Lehmbruch 2000: 12f.). Dieser Antagonismus ist größtenteils historisch-systemimmanent (die Zeit des sogenannten Dritten Reiches von 1933 bis 1945 soll hier ausgeklammert bleiben): der Bundesrat war seit der Reichsgründung 1871 schon immer das Einfallstor für die Länder bei der Gesamtstaatsgesetzgebung. Andererseits hatte das Reich bzw. später der Bund das ausschließliche Gesetzgebungsrecht in wichtigen Materien. Bund und Länder sind beim Funktionieren des Staates also aufeinander angewiesen, sollen dem Modell eines kooperativen Föderalismus folgen. Dem steht der Wettbewerb der um die Wählergunst buhlenden Parteien gegenüber, die seit der Weimarer Republik und dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie eine ebenso starke Machtposition im Gemeinwesen einnehmen wie die Länder.

Das Ringen der Parteien um die Gunst von Wählerstimmen führt dazu, dass sie unterscheidbar bleiben müssen. Soll der Bürger einfach erkennen können, dass eine Partei einen bestimmten Erfolg verursacht hat, muss in einer Entscheidung ihre Handschrift zu erkennen sein. Auf die Politikformulierungsprozesse im deutschen Föderalismus adaptiert heißt dies, dass der Parteienwettbewerb bisweilen den eigentlich herrschenden inhaltlichen Konsens nicht zum Zuge kommen lässt. Kleine Abweichungen in der Einschätzung von Sachverhalten werden so schnell zu Glaubensfragen hochgespielt, ideologische Geschlossenheit vor Pragmatismus gesetzt. In den späteren Aktualisierungen seiner Schrift hat Lehmbruch die

Störanfälligkeit der beiden Grundprinzipien deutscher Politik mit der engen Kopplung der jeweiligen Arenen begründet. Die Landesverbände der großen Parteien würden von ihren Bundeszentralen zu stark in die Pflicht genommen und dadurch Spielraum in der Landespolitik verlieren. Andererseits habe der Bund die Länder immer stärker an sich gebunden, indem er über Gemeinschaftsaufgaben, Förderprogramme und konkurrierende Gesetzgebung ein ständig dichter werdendes Verhandlungsnetz über die Länder spannt, aus denen diese nicht ohne schwerwiegende Verluste entkommen können (vgl. Lehmbruch 2000: 117ff.). Allerdings spricht er nun nicht mehr von einem durch die enge Kopplung entstehenden Legitimitätsproblem, sondern von einer „Effektivitätslücke“ (Lehmbruch 2000: 182). Als Lösung für dieses Defizit schlägt Lehmbruch Anreize für eine Kooperation vor, die Blockaden verhindern sollen (Lehmbruch 2000: 184). Außerdem plädiert er für eine Flexibilisierung des Parteiensystems, in dem er beispielsweise eine größere Offenheit gegenüber Minderheitsregierungen befürwortet (Lehmbruch 2000: 197ff.). Der Föderalismus sei aufgrund der Ewigkeitsgarantien des Grundgesetzes – die ja auch die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung umfassen - viel schwerer zu reformieren.

Die Thesen Lehmbruchs haben zunächst wenig Widerspruch erfahren. Erst durch die Vertiefung der europäischen Integration und die deutsche Wiedervereinigung mit ihren Auswirkungen auf das Staats- und Institutionengefüge wurden einige Punkte kritischer hinterfragt (Kropp 2010: 61). Gegenargumente zu Lehmbruch sind u.a., dass auch in Zeiten eines durch die Oppositionsparteien dominierten Bundesrates weniger als 4 % der Gesetze in der Länderkammer scheitern, also keine Blockade eintritt. Nachteilig sei eher der oft lange Weg über den Vermittlungsausschuss und die Verhandlungen hinter verschlossenen Türen (Kropp 2010: 62). Auch die enge Kopplung des Parteiensystems wird hinterfragt: so hat sich die Landesebene schon immer als Brutstätte neuer politischer Bewegungen erwiesen, bevor diese bundespolitisch bedeutsam wurden. Die Grünen sind das wohl prominenteste Beispiel eines solchen Aufstiegs. Aber auch die bereits seit 1949 etablierten Parteien haben an vertikaler Integrationskraft verloren – wenn Landesinteressen auf dem Spiel stehen, ist die Bereitschaft gestiegen, sich im Zweifelsfall gegen die Auffassung der Bundesparteizentrale zu stellen. Die Steuerreform 2000/2001, in der einige von der CDU mitregierte Bundesländer auf die Linie von SPD-Bundeskanzler Schröder einschwenkten, ist dafür ein besonders prägnantes Beispiel (Wachendorfer-Schmidt 2005: 248ff.)

Es ist damit im Folgenden zu untersuchen, ob die von Lehmbruch konstatierten Antagonismen auch in der Infrastrukturpolitik zutage treten. Durch den Vergleich der Bundesverkehrswegepläne 1992 und 2003 wird gezeigt, ob andere parteipolitische Konstellationen zu einer veränderten Akzentuierung beim Verkehrswegetableau führen. Die Fallstudien

der Länder Nordrhein-Westfalen und Brandenburg werden zudem Aussagen über die Unabhängigkeit der jeweiligen Landesverbände der Parteien ermöglichen. Gleichzeitig steht das Verhalten der Länder insgesamt gegenüber den Bund in den diversen, alle Länder umfassenden Koordinierungsgremien wie auch in den Einzelverhandlungen mit dem Bund auf dem Prüfstand.

1.3.4 Zwischenbilanz zur theoretischen Verortung

Die Politikverflechtungstheorie (ergänzt um Elemente der Vetospielertheorie und der Theorie des dynamischen Föderalismus), das Konzept der Multi-Level Governance und die Strukturbruchtheorie liefern jeweils geeignete Aufhänger für eine politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Infrastrukturplanung und -ausbau in der Bundesrepublik.

Wo, wie viel, für welche Verkehrsmittel und mit welchem Aufwand Verkehrswege in der Bundesrepublik Deutschland entstehen, dafür haben sich Politikwissenschaftler dennoch bislang nur erstaunlich selten interessiert. Um so wichtiger ist es, dieses für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft sowie für die Aufrechterhaltung unserer Lebensqualität so wichtige Thema wieder eingehend zu beleuchten und im aktuellen Theorieangebot zu verorten.

1.4. Forschungsansatz und empirisches Vorgehen

1.4.1 Thesen als Leitsätze der Untersuchung

Auf Grundlage des dargestellten Theorieangebots lassen sich fünf Thesen formulieren, deren empirische Überprüfung den Kern der Abhandlung bildet.

Diese Thesen lauten wie folgt:

These 1

Die Bundesverkehrswegeplanung wird auch nach der Wiedervereinigung in den Strukturen der hierarchischen Politikverflechtung bearbeitet. Sie muss den von Wirtschaft und Bevölkerung formulierten Anspruch auf staufreie und leistungsfähige Verkehrswege unter Anbindung aller Landesteile befriedigen. Es ist daher anzunehmen, dass sie auf Niveau-, Verteilungs- und Interaktionsprobleme trifft und diese nur suboptimal lösen kann.

Herleitung:

Die Wiedervereinigung hat nicht zu einer grundlegenden Reform der Bundesverkehrswegeplanung geführt. Deshalb ist sie nach wie vor Ergebnis des Zusammenwirkens von Bund und Ländern, das der Bund als allein entscheidungsbefugte Institution freiwillig initiiert. Das Niveau der Staatstätigkeit ist dabei ebenso festzusetzen wie die Verteilung der Investitionsmittel auf die verschiedenen Verkehrsträger und Bundesländer. Die Bundesverkehrswegeplanung tangiert zahlreiche andere Politikfelder mit z.T. konkurrierenden bzw. nicht kompatiblen Zielen.

These 2

Die Politikverflechtungsfälle schnappt bei der Bundesverkehrswegeplanung regelmäßig nicht zu, da ein für alle Seiten akzeptables „winset“ besteht. Es wird über Verhandlungen, Ausgleichs- und Koppelgeschäfte sowie positive Koordinierung herausgearbeitet. Die Wirtschaftlichkeit einzelner Projekte ist dabei im Zweifel weniger wichtig als der politische Konsens.

Herleitung:

Die Aufstellung von Bundesverkehrswegeplänen ist bislang immer erfolgreich abgeschlossen und durch die Verabschiedung der darauf aufbauenden Bedarfsplangesetzentwürfe auch parlamentarisch indossiert worden. Die in das Verfahren einbezogenen Vetospieler haben also ihre Blockademacht nicht ausgenutzt, sondern ein für sie akzeptables Ergebnis erzielt.

Es ist wahrscheinlich, dass dies nicht allein auf die wissenschaftlich erzeugten Projektbewertungen zurückgeht, sondern auf Kompromisse in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern. Während das federführende Bundesverkehrsministerium im Verhältnis zu den Ländern zur Verringerung der Komplexität Einzelabsprachen treffen und Besitzstände wahren dürfte, wird es ihm innerhalb der Regierung zur Demonstration von Einigkeit darum gehen, mit den betroffenen Bundesressorts ein gemeinsames Resultat zu erarbeiten.

These 3

Die Europäische Union beansprucht mit dem Aufbau transeuropäischer Netze signifikante Kompetenzen in der Verkehrspolitik. Damit sind an der Feststellung des Bedarfs an Verkehrswegen in Deutschland mit EU, Bund und Ländern drei Ebenen beteiligt. Zusätzlich gibt die EU Anreize für Infrastrukturprojekte im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Die neue Rolle der EU verstärkt die Politikverflechtung und die Gefahr langwieriger Entscheidungsprozesse sowie präjudizierender, im nationalen Kontext schwer vermittelbarer Festlegungen.

Herleitung:

Mit den Beschlüssen zur Einheitlichen Europäischen Akte sowie zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion greifen die europäischen Institutionen tief in eine Vielzahl von Politikbereichen ein, die bislang die Mitgliedstaaten weitgehend souverän gestalten konnten. Es ist zu erwarten, dass sich die neue Machtfülle auch in der Verkehrspolitik niederschlägt und die Bundesverkehrswegeplanung in stärkerem Maße mit Brüssel abgestimmt werden muss und/oder von dort teilweise vorgegeben wird. Damit verbunden sein könnten Probleme, die aus der Governance im Mehrebenensystem resultieren.

These 4

Die Diversifikation des Parteienspektrums nach der Wiedervereinigung und der große Nachholbedarf der neuen Länder in der Infrastruktur führen zu einer Politisierung der Verkehrswegeplanung auf Länderebene. Eine Einheit der Länder gegen den Bund herzustellen wird schwieriger.

Herleitung:

Bereits in den Jahren vor der Wiedervereinigung gelang der Partei Die Grünen im Westen Deutschlands der Einzug in zahlreiche Landesparlamente sowie in den Bundestag und 1985 erstmals in eine Landesregierung. Die Partei wurde zu einer dauerhaft einflussreichen politi-

schen Kraft. Gleiches gelang nach 1990 der Nachfolgepartei der SED, die sich erst PDS und ab 2005 Linkspartei.PDS nannte (seit 2007 Die Linke, nach Verschmelzung mit der WASG); bereits ab 1994 tolerierte sie eine Landesregierung (in Sachsen-Anhalt). Mit der Diversifikation des Parteienspektrums wurde es für die traditionellen Parteien immer schwieriger, ihre z.T. über Jahrzehnte gehaltenen absoluten Mehrheiten in den Ländern zu verteidigen. Der Parteienwettbewerb hat spürbar zugenommen. Gleichzeitig galt es, in den Jahren nach 1990 die marode und heruntergekommene Infrastruktur in den östlichen Bundesländern schnell an die Bedürfnisse einer modernen Industrie- und Transitation anzupassen. Schon bald wurde sichtbar, dass die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse eine große Belastung für die Staatsfinanzen bedeutete und – zumindest für eine längere Zeit – zu Lasten der Besitzstände im Westen gehen würde. Es kann also gefolgert werden, dass sich der von Lehmbruch dem deutschen System attestierte Strukturbruch durch verschärften Parteienwettbewerb und durch das Entwicklungsgefälle zwischen westlichen und östlichen Ländern vertieft und gerade auch im Infrastrukturbereich eine adäquate Problemlösung erschwert.

These 5

Die Bundesverkehrswegeplanung muss sich aufgrund gesellschaftlicher Erwartungen, die sich im Parteienwettbewerb spiegeln, und durch EU-Vorgaben stärker ökologisch ausrichten. Dies kann auch die Willensbildung in den Ländern beeinflussen, d.h. hier entsteht ein Interaktionsproblem.

Herleitung:

Seit den 1970er Jahren treffen Umweltfragen auf einen immer größeren Resonanzboden in Gesellschaft und Politik. Vom Aufstieg der Grünen im deutschen Parteiensystem über die Verabschiedung verbindlicher Umweltregeln durch die Europäische Gemeinschaft bis hin zur Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung („Rio-Gipfel“) 1992 reicht der Spannungsbogen. Durch die beim Verkehrswegebau sehr unmittelbaren Eingriffe in Natur und Landschaft ist zu vermuten, dass ökologische Fragen in zunehmender Weise die Bundesverkehrswegeplanung beeinflussen. Die Länder müssen dies bei ihrer Strategie zur Durchsetzung von Projekten in den Verhandlungen mit dem Bund berücksichtigen (Theorie der Politikverflechtung), der Bund wiederum muss die europäischen Umweltvorgaben umsetzen (Governance im Mehrebenensystem), und im bundesdeutschen Parteienwettbewerb werden die Grünen nachdrücklich eine ökologische Verkehrspolitik einfordern und einen Bund-Länder-Konsens erschweren (Bezüge zur Strukturbruchtheorie).

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Thesen 1 und 2 sind Ausfluss der Politikverflechtungstheorie, These 3 befasst sich mit dem Konzept der Multi-Level Governance, These greift auf die Strukturbruchtheorie zurück, und These 5 hat Elemente aller drei Theorieansätze.

1.4.2 Methodische Vorgehensweise und erschlossene Quellen

Antworten auf die erkenntnisleitenden Fragen und Aussagen über die Richtigkeit der Thesen werden durch ein mehrstufiges Analysedesign gewonnen.

Zunächst stehen Genese und Grundlagen der Bundesverkehrswegeplanung im Vordergrund. Die historische Rückschau umfasst die Zeit von der Gründung der Bundesrepublik bis zur Wiedervereinigung.

Sodann folgt die vertiefende Beschäftigung mit den Bundesverkehrswegeplänen 1992 und 2003. Sie repräsentieren die bis 2016 gültige verkehrspolitische Agenda nach der Wiedervereinigung und sind bislang politikwissenschaftlich noch nicht erforscht. Nach der Vorstellung der für den Prozess relevanten Akteure beleuchtet die Arbeit die Entstehung der Bundesverkehrswegepläne aus der Sicht des Bundes, der als „Herr des Verfahrens“ den Startschuss für das große Planungswerk gibt sowie die inhaltlichen und methodischen Eckpunkte formuliert. Neben den Aktivitäten auf Bundesebene widmet sich die Analyse auch ausführlich den für die Verkehrswegeplanung wichtigen Bund-Länder-Foren. Anschließend richtet sich das Augenmerk auf die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat, die auf der Grundlage des BVWP die Ausbaugesetze für Straße und Schiene verabschieden.

Die Arbeit kontrastiert nicht nur die Verkehrswegeplanung vor und nach der Wiedervereinigung. Sie soll insbesondere auch aufzeigen, wie sich der einschneidende „Farbenwechsel“ bei der Zusammensetzung der Bundesregierung 1998 von schwarz-gelb zu rot-grün ausgewirkt hat und welche Entwicklung das Politikfeld im Übergang zum 21. Jahrhundert nimmt. Deshalb erfolgt eine relativ breite Darstellung der in Umsetzung des BVWP 1992 konzipierten Maßnahmen und Bauprogramme, die zwischen 1998 und 2003 von der neuen Bundesregierung beschlossen werden, in dieser Vielfalt bislang einmalig sind und den Eindruck eines tiefgreifenden Politics-Wechsels hinterlassen sollen.

Da das Zustandekommen des Bundesverkehrswegeplanes in erheblichem Maße von Interaktionen zwischen Bund und Ländern bzw. überwiegend zwischen dem Bund und jedem Land gesondert geprägt ist, soll in einem zweiten Schritt festgestellt werden, wie die Willensbildung in den Ländern funktioniert und welche Strategien ein Land gegenüber dem Bund einsetzt.

Am Anfang dieses Abschnittes stehen allgemeine Aussagen zur Stellung der Länder im bundesrepublikanischen Verfassungsgefüge, zu in den Ländern vorhandenen staatlichen Institutionen/Gebietskörperschaften und zum Einfluss der Parteien.

Die Berücksichtigung aller 16 Bundesländer in einer Analyse wäre zwar wünschenswert, ist aber mit vertretbarem Aufwand nicht zu leisten. Deshalb wird die Rolle der Länder in der Bundesverkehrswegeplanung anhand von zwei zwar ungefähr gleich großen, strukturell und verkehrsgeographisch aber sehr unterschiedlichen Flächenländern exemplifiziert: Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Während NRW als bevölkerungsreichstes und industriell (Ruhrgebiet, aber auch Ostwestfalen) geprägtes, mit einer Vielzahl von Großstädten ausgestattetes Bundesland polyzentrisch aufgebaut ist, weist Brandenburg außerhab des Ballungsraums Berlin/Postdam kaum größere Siedlungsschwerpunkte auf, verfügt über meist landwirtschaftlich genutzte Flächen und eine eindeutige Ausrichtung der Verkehrsbeziehungen auf die Hauptstadtregion. Beiden Ländern gemeinsam ist die Bedeutung als Transitland zwischen Ost und West, versinnbildlicht u.a. durch die A 2 zwischen Oberhausen und Berlin. Da Brandenburg bis 1990 Teil der DDR war, litt es bei der Wiedervereinigung 1990 unter einer nur unzureichend ausgebauten, notdürftig instandgehaltenen und den Individualverkehr benachteiligenden Infrastruktur mit unbestrittenem „Nachholbedarf“.

Ziel ist es herauszufinden, inwiefern sich für beide Länder gültige verallgemeinernde Aussagen trotz der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen treffen lassen und damit die These gestützt wird, dass weniger der objektivierbare „Bedarf“ als politische Überlegungen die Verkehrswegeplanung beeinflussen und dabei ggf. auch die Deutsche Einheit eine entscheidende Rolle gespielt hat.

Die Tatsache, dass beide Länder im Untersuchungszeitraum parteipolitisch SPD-dominiert waren und damit beim BVWP 1992 im Gegensatz und beim BVWP 2003 im Einklang mit der die Bundesregierung prägenden Partei standen, eliminiert den ideologischen Faktor aus dem Vergleich der beiden Länder untereinander und gibt dadurch die Sicht frei auf die spannendere Frage, ob und wie sich die Parteipolitik im Land selbst bzw. im Verhältnis Bund-Land manifestiert.

Beim Blick auf die landesinternen Prozesse bekommen wir nämlich eine erstaunliche Vielfalt an politischen Konstellationen. Bei der Aufstellung des BVWP 1992 wird Brandenburg von einer Ampel-Koalition aus SPD, Bündnis 90 (ab 1993 Zusammenschluss mit den Grünen zur Partei Bündnis 90/Die Grünen) und FDP regiert, in NRW stellt allein die SPD mit ihrer absoluten Landtagsmehrheit die Regierung. In den Jahren vom offiziellen Startschuss für die Vorarbeiten bis zur Verabschiedung des BVWP 2003 herrscht in Brandenburg eine Große

Koalition aus SPD und CDU, in NRW dagegen eine rot-grüne Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

In die Willensbildung auf Landesebene ist außerdem noch die administrative Struktur einzubeziehen: NRW hat mit den Landschaftsverbänden, Bezirksregierungen (BezReg) und Regionalräten stark politisch ausgerichtete Behörden und Gremien auf der mittleren Verwaltungsebene, während Brandenburg in erheblichem Umfang Aufgaben bürgernah in den Kreisen verorten wollte und auch wegen der geringen Bevölkerungszahl auf die Einrichtung von Mittelinstanzen verzichtete (Künzel 2004: 109).

Die Untersuchung folgt für beide Länder einem vergleichbaren Ablauf: nach einem Blick auf das Zustandekommen der Projektanmeldung beim Bund geht es um die Geschehnisse bis zur Veröffentlichung des Referentenentwurfs zum BVWP. Dabei werden sowohl die Gespräche des Landes mit dem Bund als auch die landesinternen Prozesse ausgewertet, also z.B. die Interaktion der Landesregierung mit regionalen und lokalen Akteuren, die Einbindung verschiedener Ministerien auf Landesebene sowie die Einbeziehung des Landtags.

Die Reaktion auf den Referentenentwurf und die anschließenden Verhandlungen mit dem Bundesverkehrsministerium bilden den zweiten Schwerpunkt, wiederum unter Hinzunahme der Problembearbeitung im Land selbst. Beobachtungen aus der parlamentarischen Behandlung der Landesprojekte in Bundestag und Bundesrat runden die Analyse ab.

Nicht nur bei der Zahl der betrachteten Bundesländer, auch bei den Verkehrsträgern wurde die Arbeit aus Gründen der Übersichtlichkeit und methodischen Einheitlichkeit in ihrer Komplexität reduziert. Die Wasserstraßenplanung fällt aus der Betrachtung weitgehend heraus, da es für sie bis 2016 kein Bedarfsgesetz gab und die nicht unwesentliche Befassung von Bundestag und Bundesrat mit den Projekten entfiel. Außerdem ist das Investitionsvolumen deutlich kleiner als bei den anderen Verkehrsträgern. Die Planungen für Straße und Schiene produzieren zudem deutlich mehr politischen Zündstoff. Die Anlage völlig neuer Wasserstraßen ist überdies praktisch zum Erliegen gekommen, die Binnenschifffahrt konzentriert sich weit überwiegend auf den Rhein (Ederer/Ilgmann 2014: 308f.). Kritische Diskussionen entzündeten sich, wenn überhaupt, an punktuellen Maßnahmen im bestehenden Netz, die aber aus gesamtplanerischer Sicht kaum ins Gewicht fallen.

Im Schlusskapitel der Arbeit werden die empirisch belegbaren Antworten auf die erkenntnisleitenden Thesen gegeben, und zwar in Form von Aussagen zur Verhandlungssituation zwischen Bund und Land bei der Bundesverkehrswegeplanung sowie im Vergleich zwischen Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Die Längsschnittanalyse wird dabei erhellen, ob sich die bis zur Wiedervereinigung beobachteten Schwächen der Bundesverkehrswegeplanung

weiterhin zeigen, reduziert oder ggf. durch neue Probleme ergänzt bzw. ersetzt wurden. Überlegungen und die Darstellung der 2016 beschlossenen Maßnahmen zur Reform der Bundesverkehrswegeplanung und -verwaltung geben ganz am Ende einen Ausblick auf die Zukunft.

Die bereits vorgestellte, vergleichsweise dürftige politikwissenschaftliche Literatur zum Thema Bundesverkehrswegeplanung schlug sich in der Strategie zur Erschließung alternativer Quellen nieder: neben den einschlägigen Monographien wurden in erheblichem Umfang Akten und Dokumente des Bundesverkehrsministeriums, des Bundestages, der Landesverkehrsministerien von Nordrhein-Westfalen und Brandenburg sowie der jeweiligen Landtage gesichtet. Die in der Arbeit zitierten Aktenstücke (Vorlagen, Vermerke, Konferenzprotokolle, Zuschriften, Erlasse und Briefe der Ministerien sowie nachgeordneter Behörden) sind in der Regel nicht frei zugänglich, sondern konnten speziell für diese Abhandlung eingesehen und ausgewertet werden.

Ausführliche, nicht standardisierte Gespräche mit leitenden Mitarbeitern der Ministerial- und Parlamentsbürokratie sowie aus dem politischen Raum gaben Einblick in Verfahrensschritte, die naturgemäß weniger ausführlich dokumentiert werden: politische Absichten, Machtkonstellationen, Einflussnahme von Verbänden und anderen „Dritten“, persönliche Animositäten (vgl. Reh 1995: 226). Zur Darstellung der öffentlichen Diskussion um Ziele und Einzelprojekte der BVWP wurde auch auf Zeitungsartikel zurückgegriffen.

2 Die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene

2.1 Historisch-normativer Kontext

2.1.1 Die Rolle des Staates bei der Bereitstellung von Infrastruktur

Ist es unter Rückgriff auf die Staatstheorie oder zumindest aus praktischen Erwägungen unabweisbar, dass sich der Staat mit Verkehrsthemen auseinandersetzt? Staatliche Impulse und Eingriffe prägten den Verkehrssektor - warum eigentlich? Bereits im antiken Rom gab es Vorschriften zum Straßenbau. Das Zwölftafelgesetz, eine Art städtische Satzung im republikanischen Rom, legte bereits im Jahr 450 v. Chr. die Breite von Wegen bei geradem Verlauf und in Kurven fest.

Es muss vermutet werden, dass insbesondere militärische Überlegungen den staatlichen Wegebau forciert haben¹. Die meisten römischen Straßenbauexperten kamen aus der Armee und hatten den Auftrag, die Grundbedingungen für eine schnelle Verlegung von Soldaten und Kriegsmaterial im riesigen Reich zu schaffen. Der römische Heerstraßenbau kann also als Wiege der staatlichen Infrastrukturplanung angesehen werden.

Zur militärischen Nutzung kam später die Entdeckung der Vorteile von Straßen für Handel und Wirtschaft hinzu. Die Römer unterschieden zwischen *viae publicae* (Staatsstraßen) und *viae militares* (Heerstraßen). Es ist auch unbestritten, dass der Chausseebau im Preußen des 19. Jahrhunderts ein einigendes Band zwischen den z.T. weit voneinander entfernten Landesteilen und eine Art von Zusammengehörigkeitsgefühl vermitteln sollte. Später galt dies dann auch für das Zusammenwachsen im neu gegründeten deutschen Kaiserreich (Reh 1988: 1). Nach den Reparaturen der im 2. Weltkrieg zerstörten Verkehrswege in der jungen Bundesrepublik wiederum flankierte der Straßenneubau die Massenmotorisierung, da nun Automobile erstmals für breite Bevölkerungsschichten erschwinglich wurden und zumindest in Ballungsräumen auf ein zunehmend verstopftes Straßennetz trafen. Diese Tatsache erhellt den volkswirtschaftlichen Grund für die Staatstätigkeit. Private Investoren engagieren sich nur dort im Infrastrukturbau, wo sie erstens die Früchte ihres Mitteleinsatzes in Form von Benutzungsgebühren ernten und gleichzeitig ein hohes Aufkommen vorhersagen können. Entlegene, nicht-industriell geprägte Gebiete würden dabei stets das Nachsehen haben. Deshalb muss an dieser Stelle der Staat tätig werden (vgl. Wink 1995: 76ff.) Das Grundgesetz bot mit dem Postulat nach der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in seinem Art. 72 über

¹ vgl. die Internetpublikation „Alle Straßen führen nach Rom“ von Susanne Klischat aus dem Jahr 1996, Webseite <http://www.klischat.net/onlnepub/referate/rom/rom.htm>, abgerufen am 05.08.2012

viele Jahrzehnte die rechtliche Legitimation. Obwohl primär als rechtliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund gemeint, wurde die Vorschrift immer auch als politisches Ziel aufgefasst (Kühne 2005: 94). Gleiches gilt für die Nachfolgeregelung, das seit 1994 im Grundgesetz verankerte, abgeschwächte Ziel der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ - es rechtfertigt die planende Intervention des Staates. Sie ist aber auch noch aus einem anderen volkswirtschaftlichen Grund wünschenswert: Verkehrsprojekte brauchen Platz, und dieser Platz ist oft vom privaten Eigentum an Land und Boden geprägt. Wo eine neue Trasse die Rechte vieler Eigentümer mit widerstreitenden Interessen tangiert, wäre bei rein privaten Verhandlungslösungen wohl kaum in angemessener Zeit ein Kompromiss zu erzielen (vgl. Lewin 2003: 27). Deshalb ist es wichtig, dass der Staat beispielsweise mit dem Mittel der Enteignung drohen kann, um mit dem Bau einer Straßen- oder Schienenverbindung Wohlfahrtsgewinne für die Gesellschaft insgesamt zu realisieren. Der Wohlfahrtsgedanke schließlich manifestiert sich in der Sozialstaatstheorie. Der Staat soll demnach gewisse Aufgaben erfüllen, die im Interesse aller seiner Bürger liegen - für diese Aktivitäten hat sich der Begriff „Daseinsvorsorge“ durchgesetzt. Auf den Verkehrsbereich fokussiert, bedeutet dies: der Staat muss Infrastruktur- und Verkehrsleistungen flächendeckend zu erschwinglichen Preisen ermöglichen (Ronellenfitsch 2004: 28). Er soll dabei nicht alles selbst machen, sondern abgestuft Einfluss nehmen und private Wirkungsformen fördern - aber auch Ziele wie Verkehrssicherheit, Umweltschutz und eine gleichmäßige Verteilung der Verkehrsbelastung im Blick haben (Stender-Vorwachs 2005: 45f.)

Diesen vielfältigen Anforderungen in der Praxis gerecht zu werden, ist für den Staat nicht einfach. In der Bundesrepublik entwickelte sich aus der Zielmatrix seit Ende der 1960er Jahre der Bundesverkehrswegeplan als eines der wichtigsten politischen Instrumente zur Steuerung der Infrastrukturbereitstellung; er steht deshalb im Mittelpunkt dieser Arbeit.

2.1.2 Entstehung und Verfahren zur Aufstellung der Bundesverkehrswegepläne

Der lange Weg zur Synergie: Anfänge der Bundesverkehrswegeplanung und systematische Standardisierung der Planungszyklen

Der Bundesverkehrswegeplan 1992, der gemeinsam mit dem BVWP 2003 den Schwerpunkt dieser Abhandlung bildet, markiert einen Bruch mit – zugegeben damals recht jungen – Traditionen. Die mühsam und über Jahrzehnte gewachsene, aber seit 1980 erreichte terminliche und inhaltliche Synchronisation der Planung für die in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Verkehrsträger wird teilweise wieder aufgegeben. Wie kam es dazu?

Die systematische Verkehrswegeplanung in der Bundesrepublik blickt auf eine mittlerweile über 50 Jahre alte Tradition zurück. Vor der Analyse der Ereignisse in den späten 80er und frühen 90er Jahren soll daher ein historischer Abriss stehen.

1957 kann als Geburtsjahr der bundesdeutschen Verkehrswegeplanung gelten: das Verkehrsministerium präsentierte einen Ausbauplan für die Bundesfernstraßen, der sich in seinen zeitlichen Parametern als wegweisend für den weiteren Verlauf der Aktivitäten in diesem Politikfeld herausstellen sollte. Dies gilt einmal für seinen langfristigen Planungshorizont: mit der Spanne von 1957 bis 1970 umfasste er 14 Jahre. Die Verabschiedung des Straßenbaufinanzierungsgesetzes 1960 ermöglichte dann aufgrund der eingetretenen Sicherheit über die finanziellen Grundlagen die Festlegung mittelfristig angelegter Bauprogramme in "Vierjahresplänen" (1959-1962, 1963-66, 1967-1970). Die konkret zu finanzierenden Maßnahmen schließlich werden seitdem jährlich als Bestandteil der Haushaltspläne beschlossen.

In den Zeiten der Großen Koalition 1966-1969 erhielt die Verkehrspolitik neue Schubkraft - nach 17 Jahren wurde Minister Seehofer verabschiedet und durch den Sozialdemokraten Georg Leber ersetzt. Dieser legte 1967 sein verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972 vor, das neben einer wirtschaftlichen und finanziellen Gesundung der Bundesbahn und einer Entlastung der Straßen vom Güterverkehr vor allem auf den Einstieg in eine strukturiertere Planung für alle Verkehrsträger fokussierte. Die „Koordinierung der Investitionsvorhaben“ wurde auch vom damaligen Finanzminister Strauß (CSU) unterstützt (Heldmann 2002: 58); im BMV richtete Leber eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe mit dem Auftrag ein, Grundlagen für ein „integriertes Bundesverkehrswegeprogramm“ zu erarbeiten (Heldmann 2002: 59). Diese komplexe Aufgabe benötigte allerdings Zeit und traf auf nicht unbeträchtliche Widerstände, da sie als Eingriff der Politik in das Konkurrenzverhältnis der Verkehrsträger gewertet wurden (Lehmbruch 1992: 170). Auch innerhalb des Verkehrsministeriums war der Ansatz unpopulär. Hier hatte sich nach Gründung der Bundesrepublik eine nach Verkehrsträgern getrennte Struktur etabliert, in der die jeweiligen Fachabteilungen eifersüchtig über Kompetenzen und Höhe der Haushaltsmittel wachten. In diesem Wettbewerb hatte die Abteilung Eisenbahnen den zusätzlichen Nachteil, dass sie erst seit Leber über ein eigenes Referat „Eisenbahnbau“ verfügte und nicht sie, sondern die Grundsatzabteilung über die nicht von der Bundesbahn selbst verwalteten Mittel für Schienenprojekte entschied (Dienel 2004: 144ff). Das Personal der Eisenbahnabteilung stammte wiederum überwiegend von der Bundesbahn und sah sich eher diesem Arbeitgeber verpflichtet. Ein ähnliches Eigenleben

fürten die eng mit der Lufthansa verwobene Abteilung Luftfahrt und die sogar räumlich weit entfernt in Hamburg residierende Abteilung für die Seeschifffahrt.

Der 2. Ausbauplan 1970 beschränkte sich daher wiederum auf den Verkehrsträger Straße; er erhielt zudem eine leicht nach oben korrigierte Gültigkeit von 15 Jahren. Gleichzeitig legte das entsprechende Gesetz fest, den Ausbauplan jeweils nach 5 Jahren per Gesetz der Verkehrsentwicklung anzupassen. Die Bauprogramme erscheinen nunmehr in Fünfjahresplänen.

1976, als sich das unrealistische Planungsvolumen des 2. Ausbauplans in aller Schärfe zeigte, ging der Bund zur "rollierenden Planung" über. Die mittelfristige Planung wurde flexibilisiert, der Maßnahmenteil bei Änderung der Prioritäten bzw. Rahmenbedingungen zur Verhandlungsmasse zwischen Bund und Ländern. Dies manifestiert sich insbesondere im Vorziehen von Projekten ursprünglich minderer Dringlichkeit.

Parallel dazu trieben die sozialdemokratischen Minister Leber und Gscheidle den Ausbau der seit 1975 so genannten verkehrspolitischen Grundsatzabteilung A voran, in der gegen den zähen Widerstand der anderen Abteilungen die Investitions-, Planungs- und Forschungshoheit gebündelt wurde. Starkes Personalwachstum in der Abteilung A führte aber bald dazu, daß sie sich selbst behinderte und insbesondere permanent gegen die politisch besser vernetzte Straßenbauabteilung kämpfen musste (Dienel 2004: 158ff.), die weiter eine gewisse Sonderrolle spielte.

Zwar hatte das BMV mit dem „Bundesverkehrswegeplan 1. Stufe“ 1973 tatsächlich eine alle Verkehrsträger einbeziehende Planung vorgelegt, aber von einem integrierten (also die Wechselwirkung der Beförderungsarten berücksichtigenden) Ansatz war sie noch weit entfernt. 1977 folgte das vom Kabinett verabschiedete "Koordinierte Investitionsprogramm". Der jeweils bereits vorher beschlossene Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (dieser Begriff setzte sich 1976 durch) präjudizierte allerdings das "koordinierte" Vorgehen und spiegelte die überkommenen Machtverhältnisse wieder.

Das Primat des Straßenbaus endete erst mit dem Bundesverkehrswegeplan 1980, als sich die Revision des Bedarfsplans in die Aufstellung des BVWP einfügte (Reh 1988:101). Finanz- und Programmplanung fielen aber weiterhin auseinander, die Bedarfsermittlung wurde nicht um eine finanzielle Machbarkeitsanalyse erweitert.

1985 legte die neue konservativ-liberale Bundesregierung den nächsten Bundesverkehrswegeplan vor; obwohl nicht positiv-rechtlich normiert, wurde ein 5-Jahres-Turnus auch für dieses umfassende Planungswerk festgelegt, obwohl die darin enthaltenen Maßnahmen einen Zeit-

raum von 10 Jahren abdeckten. Der BVWP hatte jetzt seine Langfristperspektive verloren. Der Straßenbau, nicht zuletzt durch das gesteigerte Umweltbewusstsein und die daraus resultierenden Wahlerfolge der Grünen unter zunehmenden Rechtfertigungsdruck geraten, erlitt Einbußen, konnte im dem BVWP wieder unmittelbar folgenden Bedarfsplananpassungsverfahren aber seine Position als investitionsstärkster Verkehrszweig verteidigen (vgl. Heldmann 2002: 346).

Bundesverkehrswege- und Straßenbauplanung hatten sich also seit 1980 scheinbar untrennbar ineinander verzahnt, die Mittel- und Langfristbetrachtung waren praktisch miteinander verschmolzen.

Der Beibehaltung des Verfahrens auch für die 1990 anstehende Revision schien nichts entgegenzustehen. Doch mächtigere politische Interessen und Determinanten sorgten schließlich für einen anderen Verlauf.

Abkehr vom Gleichlauf: BVWP und Bedarfspläne werden wieder selbständig

Rückblickend wirkt alles selbsterklärend: die Deutsche Einheit hat den 5-Jahres-Turnus außer Kraft gesetzt und die Trennung von mittelfristiger Verkehrswegeplanung (Bedarfspläne) und Langfristperspektive (Bundesverkehrswegeplan) entkoppelt. Doch die naheliegende Monokausalität täuscht.

Schon im Oktober 1987 beleuchteten im BMV die Leiter der Grundsatzreferate für Verkehrspolitik (A 20) und Straßenbau (StB 10) die Terminlage in Bezug auf Fortschreibung von BVWP und Straßenausbauplan. In einer Ministervorlage² empfahlen sie, ausgehend von der für November 1990 zu erwartenden Bundestagswahl, eine Verschiebung der für dasselbe Jahr eigentlich anstehenden Neufassung der beiden verkehrspolitischen Grundsatzdokumente. Sie befürchteten "erhebliche Probleme" und "gravierende Nachteile", sollte das BVWP-Verfahren komprimiert und womöglich im Wahlkampf instrumentalisiert werden. In ungewohnter Ausführlichkeit legen sie die politischen und sachlichen Argumente für und wider ein Festhalten am 5-Jahres-Zeitraum dar, ohne aber je einen Zweifel an ihrer Überzeugung aufkommen zu lassen.

² vgl. Vorlage vom 02.10.1987 – A 20/StB 10/20.70.50-2

Die politische Leitung zögerte, sich bereits zu diesem frühen Zeitpunkt vom bewährten Muster zu verabschieden. Die operativ umzusetzende Reaktion auf den Vorschlag folgte erst im Februar 1988, als der damalige Staatssekretär (StS) Knittel den Auftrag erteilte, die Möglichkeit einer "selektiven Fortschreibung" des BVWP zu prüfen. Bei einer BMV-internen Sitzung wird Einvernehmen darüber erzielt, dass rechtlich nur die Überprüfung des Fernstraßenplans verpflichtend ist und dass die §§ 3-6 Fernstraßenausbaugesetz auch die Einstellung nicht im BVWP enthaltener Maßnahmen in den Bundeshaushalt erlauben.

Die Mehrheit der anwesenden hochrangigen Beamten spricht sich gegen eine "selektive Fortschreibung" aus. Der Fünfjahresplan für die Fernstraßen 1991-95 könne aus den bereits verabschiedeten Bedarfsplanmaßnahmen zusammengestellt werden.

Nach positiv verlaufenen Sondierungen bei den Regierungsfractionen im Bundestag verfügt der BMV im Frühjahr 1988 die Verschiebung des BVWP, ohne sich auf einen konkreten Zeitpunkt für die nächste Fortschreibung festzulegen³. Dieser Zustand wird bis zum Fall der Mauer am 9. November 1989 andauern.

Vielfalt und Verflechtung: ein Blick auf die Akteure in der Bundesverkehrswegeplanung

Die Entstehung der Bundesverkehrswegepläne 1992 und 2003 beschäftigte eine Reihe von Institutionen und Gremien. Neben den in der Öffentlichkeit bekannten und naheliegenden Spielern sind auch eine Reihe ungewohnter und – vor allem beim 1992er Plan wegen der weltpolitischen Rahmenbedingungen – ungewöhnlicher Akteure eingebunden, deren Vorstellung an dieser Stelle vor der Detailbetrachtung der Beratungsabläufe erfolgen soll.

Bundesebene

Bundesministerium für Verkehr (BMV)

Als federführendes Bundesressort fällt dem BMV die Hauptlast der Aufstellung und Koordination des Bundesverkehrswegeplans zu. Das BMV handelt dabei meistens in Gestalt eines in der Grundsatzabteilung angesiedelten Referats bzw. des ihm übergeordneten Unterabteilungsleiters. Prominent im Verfahren vertreten ist außerdem das Grundsatzreferat der Straßenbauabteilung, das sich wiederum fallweise mit den für einzelne Bundesländer zuständigen Gebietsreferaten abstimmt (Experte 4, 2007).

³ vgl. Anlage zum Vermerk vom 30.06.89 über eine Besprechung im BMV zu "Zeitpunkt und Verfahren der nächsten Fortschreibung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen" – StB 10/20.70.62/51 Va 89

Mit Ministerverfügung vom 5. Dezember 1991 geht die Zuständigkeit für den BVWP auf eine eigens gegründete "Arbeitsgruppe Bundesverkehrswegeplan 1992" über, deren Vorsitz der Leiter des zur Grundsatzabteilung gehörenden Referats A 20 übernimmt und die dem Verantwortungsbereich des Unterabteilungsleiters A 2 zugeordnet wird. Ständige Mitglieder der Arbeitsgruppe sind 8 Bedienstete der Grundsatzabteilung (davon allein 5 aus dem Referat A 20) sowie ein Vertreter des Straßenbaureferats StB 10. Die Sonderstellung des Verkehrsträgers Straße wird also beibehalten, während die Repräsentanten der anderen Fachabteilungen lediglich "von Fall zu Fall" einbezogen werden.

Grundsätzliche Entscheidungen fallen daneben in ad hoc einberufenen informellen Runden mit mehr oder weniger festem Teilnehmerkreis, insbesondere in der Leitungsbesprechung mit dem Minister als Vorsitzenden und in Besprechungen der Planungsreferate.

Beim BVWP 2003 firmiert das für Verkehr zuständige Bundesressort als Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) - eine Folge des Regierungswechsels nach der Bundestagswahl 1998. Unmittelbar nach der Regierungsbildung beginnen auch die Arbeiten am neuen Verkehrswegeplan. Sie werden ab Juni 1999 in der Projektgruppe BVWP konzentriert, die der Unterabteilungsleiter A 2 der Grundsatzabteilung führt und deren Leitung damit eine Hierarchiestufe höher rangiert als die Arbeitsgruppe beim BVWP 1992. Die Geschäftsführung übernimmt ein Mitarbeiter im Rang eines Baudirektors (vergleichbar mit einem stellvertretenden Referatsleiter), dem 6 weitere Mitarbeiter vornehmlich aus dem Grundsatzbereich zugeordnet werden.

Über der Projektgruppe ist eine „Steuerungsgruppe“ auf Abteilungsleiterebene angesiedelt, die begleitend und beratend tätig wird und vor allem die Grundsatzentscheidungen diskutiert. Im März 2000 wird die Besprechung der Planungsreferate wiederbelebt, die bedarfsweise auch mit der Projektgruppe BVWP gemeinsam tagt. In der Leitungsbesprechung ist der BVWP immer wieder Thema.

Somit lässt sich institutionell-organisatorisch im federführenden Bundesministerium kaum ein Unterschied zwischen den beiden hier betrachteten Planungsvorgängen erkennen. Lediglich die Steuerungsgruppe auf Abteilungsleiterebene ist gänzlich neu; zusammen mit der Verortung der Projektgruppenleitung auf Unterabteilungsleiterebene ergibt sich eine höher-rangige Wahrnehmung des Planungsprozesses als noch Anfang der 1990er Jahre.

Bundesregierung

Die fachlich betroffenen anderen Bundesministerien bringen sich beim BVWP 1992 in bilateralen Kontakten und über die sogenannten Ressortbesprechungen in das Verfahren ein.

Ausweislich der Sitzungsprotokolle sind folgende Ressorts aktiv befasst:

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau

Bundesministerium des Innern

Bundesministerium für Wirtschaft

Bundesministerium für Forschung und Technologie

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Besonders wichtig ist dabei das Bundesministerium der Finanzen (BMF), da mit ihm Einvernehmen über das zu verplanende Mittelvolumen erreicht werden muss.

In den Schriftverkehr werden nachrichtlich auch das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Verteidigung einbezogen.

Beim BVWP 2003 gibt es die Ressortbesprechungen seltener, dafür spielt in den bilateralen Verhandlungen neben dem BMF das Bundesumweltministerium jetzt eine tragende Rolle.

Exkurs: Bundestag und Bundesrat

An der Formulierung des Bundesverkehrswegeplans selbst sind Bundestag und Bundesrat als parlamentarische Gremien offiziell nicht beteiligt, auch wenn ihnen während der Aufstellung des Plans natürlich die üblichen Instrumente zur Kontrolle der Regierung zur Verfügung stehen. Die BVWP können also beispielsweise in Debatten über die Verkehrspolitik, bei Unterrichtungen in den zuständigen Ausschüssen oder auch bei Kleinen und Großen Anfragen eine Rolle spielen. Daneben nutzen Abgeordnete und Bundesratsmitglieder natürlich auch ihr Wissen, um die für ihren Wahlkreis bzw. ihr Bundesland wichtigen Projekte in Gesprächen mit Entscheidungsträgern im BMV etc. zu unterstützen. Diese Art des Engagements ist im Laufe der Zeit einfacher geworden: Beim BVWP 2003 wurden erstmals bereits die Ergebnisse der Bewertung von Projektvorschlägen (die sogenannten Rohdaten) allen Bundestagsabgeordneten zugänglich gemacht.

Eine wichtige Rolle spielen Bundestag und Bundesrat nach Verabschiedung des BVWP durch das Bundeskabinett – der BVWP bildet die Grundlage für die Bedarfsplangesetze, in denen der Neu- und Ausbaubedarf für Bundesfernstraßen und Bundeseisenbahnen vorhabengenaufestgehalten wird. Die Verabschiedung der Gesetze und ihre Verkündung markieren also das Ende des mehrjährigen Bedarfsfeststellungsprozesses. Juristisch ist damit auch die Planrechtfertigung verbunden, die bei anderen Maßnahmen erst im Planfeststellungsbeschluss erfolgt (vgl. Lewin 2003: 95f., für die Bundeseisenbahnen auch Speck/Zotz 2006: 404); der Bedarf

als solcher kann damit nicht mehr angezweifelt werden. Nach Verabschiedung der Bedarfsgesetze werden dann die mittelfristigen Bauprogramm erarbeitet und in den jährlichen Haushaltsplänen die konkret zu finanzierenden Maßnahmen beschlossen.

Europäische Ebene und zwischenstaatliche Koordination

Eine Befassung von Organen der Europäischen Gemeinschaften mit Fragen des BVWP ist nicht erkennbar. Der BMV führt allerdings bilaterale Gespräche mit den Vertretern anderer europäischer Staaten, sofern dies für die Einpassung des Verkehrswegeplans in die "europäische Verkehrsinfrastruktur" erforderlich ist. Die Länder werden darüber regelmäßig informiert⁴. Dennoch haben Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union Einfluss auf den BVWP. 1990 benennen eine hochrangige Arbeitsgruppe sowie eine EG-Verordnung erstmals konkrete Verkehrsprojekte von Gemeinschaftsinteresse. Mit der Einigung auf eine Liste von Maßnahmen zur Verwirklichung eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) 1994, den dazu ergangenen Leitlinien 1996 und dem von der Bundesrepublik 1999 erstmals für Verkehrsprojekte in Anspruch genommenen Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung erfolgen auf europäischer Ebene, wenn auch durchgängig mit Zustimmung der Bundesregierung, weitreichende Vorfestlegungen, so dass „Europa“ seine Rolle als indirekter Impulsgeber für den BVWP kontinuierlich ausbaut. Dem trägt das BMV auch dadurch Rechnung, dass seine Verkehrsprognose weit über die Bundesgrenzen hinausgreift und auch den Transitverkehr berücksichtigt (Experte 1, 2006).

Für den BVWP 1992 erlangt außerdem ein anderes völkerrechtliches Subjekt außerhalb der Grenzen der Bundesrepublik völlig überraschend eine mitbestimmende Rolle: die Deutsche Demokratische Republik, mit der sich nach dem Mauerfall die Kontakte rasch intensivieren. Schon bald ist auch der Ausbau der Verkehrswege und davon abgeleitet der BVWP ständiges Verhandlungsthema.

Es erweist sich als glückliche Fügung, dass am 9.11.1989 im BMV noch keine endgültige Entscheidung zur Terminplanung gefallen war (siehe oben). So können BVWP-relevante Gespräche in der DDR ohne Vorbelastung beginnen.

Entscheidendes Forum dafür wird die bereits im Dezember 1989 vereinbarte und im Januar 1990 konstituierte "Kommission Verkehrswege", der neben Vertretern des BMV und des DDR-Verkehrsministeriums von Beginn an auch ein Repräsentant des Landes (West-)Berlin

⁴ vgl. Protokoll des AK BVWP vom 23.07.1991 (Anlage zum Schreiben des BMV vom 20.08.1991 - Gz. BMV/A20/20.70.50-25

angehört. Nach entsprechenden Zusagen des Bundeskanzlers auf einer Besprechung, die er am 15. Februar 1990 mit den Regierungschefs der Länder abhält, und einem Schriftwechsel mit dem Vorsitzenden der Verkehrsministerkonferenz (VMK) benennt Letzterer die für Verkehr zuständigen Ressortchefs aus Bayern und Bremen als weitere Ländervertreter⁵.

Mit der deutschen Einheit am 3. Oktober 1990 endet auch die Arbeit der Kommission Verkehrswege; die BVWP-Angelegenheiten werden nunmehr in den AK BVWP verlagert, der sich um die Vertreter der wieder gegründeten Ost-Bundesländer erweitert⁶.

Bund-Länder-Ebene

Im Dickicht der Bund-Länder-Gremien gibt es vor allem zwei Gesprächsforen, die bei der Aufstellung des BVWP eine Rolle spielen:

Besonders intensiv kümmert sich – der Name lässt es vermuten – der ‚Arbeitskreis Bundesverkehrswegeplan‘ (AK BVWP) um die Thematik, beim BVWP 1992 erstmals schon im Oktober 1987. Das BMV erstattet regelmäßig einen Sachstandsbericht, einzelne Punkte wie zum Beispiel die Bewertungsmethodik für Projekte erfahren dann eine tiefergehende Behandlung. Den Vorsitz im Arbeitskreis führt beim BVWP 1992 ein Unterabteilungsleiter aus der BMV-Grundsatzabteilung, beim BVWP 2003 ein Verkehrsabteilungsleiter aus den Ländern. Die Teilnehmer sind Verkehrs- und Bauexperten auf Abteilungs- oder Referatsleiterebene.

Während sich der AK BVWP auf Grundsatzfragen und die Schienen- und Wasserstraßenprojekte konzentriert, fällt die Behandlung der Straßenbaumaßnahmen beim BVWP 1992 in die Zuständigkeit des sogenannten "Kontaktkreises Bedarfsplan", offiziell "Bund-Länder-Arbeitsausschuss Straßenbedarfsplanung". Auch hier führt der BMV den Vorsitz, vertreten durch den Leiter des Grundsatzreferats in der Straßenbauabteilung. Beim BVWP 2003 tritt der Ausschuss Straßenbedarfsplanung nicht in Erscheinung.

Beide Gremien tagen nicht in einem festen Turnus; der AK BVWP tritt phasenweise fast monatlich zusammen. Die Foren sollen vor allem für einen guten Kommunikationsfluss sorgen und Grundsatzprobleme erörtern. Entscheidungen werden möglichst konsensual getroffen (Experte 7, 2010).

Länderebene

Die überragende Rolle beim BVWP auf Länderebene spielen natürlich die für Verkehrsfragen zuständigen Landesministerien, gefolgt von den für Umwelt und Raumordnung zuständigen Spitzenbehörden. Daneben werden auch andere Gebietskörperschaften wie Regierungspräsi-

⁵ vgl. Schreiben des Vorsitzenden der VMK an BM. Zimmermann vom 11.04.1990

⁶ vgl. Protokoll der Sitzung des AK BVWP am 19.09.1990 in Bonn

dien/Bezirksregierungen, Landkreise oder Verbände einbezogen, wobei sich bei 16 Bundesländern eine große Variationsbreite ergibt und diese Einbeziehung z.T. auf Gesetz, z.T. auf freiwilliger Entscheidung des federführenden Ministeriums beruht.

Die zweimal jährlich tagende VMK – also das Gremium der für Verkehr zuständigen Ressortchefs der Länder – sowie die zwei getrennten Konferenzen der für Verkehr und Straßenbau zuständigen Abteilungsleiter befassen sich bedarfsweise ebenfalls mit der BVWP-Problematik.

Repräsentanten der Zivilgesellschaft

Auch Institutionen außerhalb von Politik und Verwaltung spielen beim Zustandekommen des BVWP eine Rolle. Das BMV übersendet 1992 einer Reihe von Verbänden den Entwurf des Planes und lädt sie zu einer Diskussion darüber ein. Dabei wird für die besonders große, aber an inhaltlich vergleichbaren Zielen ausgerichtete Gruppe der Umweltschutzverbände sogar ein gesonderter Termin anberaumt, was einer zumindest protokollarischen Aufwertung gleichkommt.

Beim BVWP 2003 bittet das BMVBW Verbände, Gutachtenbüros, Hochschulen und Gewerkschaften schon in der konzeptionellen Frühphase im Juni 1999 zu einem Expertengespräch, ein weiteres ist für Februar 2000 nachgewiesen⁷. Im März 2003 erhalten Gewerkschaften, Verkehrs- und Umweltschutzverbände sowie ausgewählte Unternehmen den Referentenentwurf des BVWP. Ende April 2003 folgt dann ein Erörterungstermin mit den Empfängern.

Neben dieser quasi-institutionalisierten Einbindung durch das Ministerium versuchen die verschiedenen Interessenverbände umgekehrt natürlich auch, von sich aus über ihre Verkehrsexperten Einfluss auf das laufende Geschäft in Politik und Verwaltung zu nehmen. Hier sind insbesondere die Verkehrsabteilungen der Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft zu nennen, also der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (Grandjot 2002: 42). Die Umweltverbände wiederum suchen vielfach das Gespräch vor Ort, veröffentlichen eigene Projektbewertungen und sind bestrebt, über die Mobilisierung der Öffentlichkeit ihre Anliegen voranzubringen (Experte 10, 2010).

⁷ Anlage zum Schreiben des BMVBW vom 04.02.2000 - Gz. PG BVWP/20.70.50-43/13 Va 99

2.1.3 Faktencheck: der Bundesverkehrswegebau seit 1990

Bevor Zustandekommen und Ergebnisse der Bundesverkehrswegeplanung inhaltlich ausgewertet werden, soll ein Blick auf statistische Angaben erste Aussagen zu einem „Erfolg“ dieses Planungsinstruments in den Raum stellen.

Fakt ist: noch nie hat die Bundesregierung die Arbeiten an einem Bundesverkehrswegeplan abbrechen und eine vorgesehene Überarbeitung streichen müssen. Es gab Verzögerungen, die Anpassung von Zeithorizonten und die Verlängerung von Verhandlungen. Aber allein das Zustandekommen der BVWP 1992 und 2003 sowie ihre anschließende Transformation in Bedarfsgesetze durch das Parlament sind ein Erfolg und beweisen, dass die Verkehrswegeplanung nicht in der Politikverflechtungsfalle gelandet ist.

Auch die Eckdaten der beiden hier näher betrachteten Pläne sind durchaus beeindruckend, gerade auch im Vergleich zum letzten rein westdeutschen Plan von 1985. Dies zeigt ein Blick auf die Investitionsstruktur und das geplante Finanzvolumen:

Tabelle 1

Investitionsstruktur und geplantes Finanzvolumen der BVWP 1985 1992 und 2003 (Angaben in Mrd. Euro)

	BVWP 1985	BVWP 1992	BVWP 2003
Gesamtinvestitionen	64,5	252,1	148,9
davon Investitionen für Aus- und Neubau	28,8	113,8	66,2
Laufzeit	10 Jahre	20 Jahre	15 Jahre
Gesamtinvestitionen pro Jahr	6,5	12,6	9,9

Quelle: Bundesverkehrswegepläne

Die ambitioniertesten Pläne laufen erfahrungsgemäß leer, wenn anschließend - aus welchen Gründen auch immer - die Implementierung scheitert. Selten erlangen solche Umsetzungsprobleme hohe mediale Aufmerksamkeit. Der endgültige Verzicht auf eine Transrapid-Strecke in Deutschland oder der vorübergehende Baustopp für die aufwändige Hochgeschwindigkeitsbahnstrecke durch den Thüringer Wald warfen zur Jahrtausendwende punktuell ein Schlaglicht auf eine allzu teure oder problembehaftete Planung. Substanzieller ist allerdings eine Betrachtung, die größere Zeiträume berücksichtigt. Aber auch dabei gilt es, aussagefähige von nicht tauglichen Daten zu trennen.

Erste Erkenntnisse vermittelt ein Blick auf die Baulängen, d.h. auf die für den Verkehr freigegebenen Streckenabschnitte in den Jahren 1991 bis einschließlich 2013.

Im angegebenen Zeitraum wurden folgende Verkehrsflächen fertiggestellt und übergeben:

Autobahn-Neubaustrecken	2415,3 km
Autobahn-Erweiterungsstrecken	2286,7 km
Bundesstraßenneubau- und -erweiterungsstrecken	967,7 km
Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen	2451,5 km

Die Verkehrsfreigaben pro Jahr variierten dabei erheblich. Auffällig sind das Übergewicht des Wachstums bei Autobahnen und der vergleichsweise hohe Anteil von Ortsumgehungen, deren Länge die der fertiggestellten Bundesstraßenneu- und -erweiterungsbauten um das Zweieinhalbfache übertrifft. Hier bestätigt sich der von Kritikern oft ins Feld geführte Vorwurf, der BVWP konzentrierte sich mehr auf lokale Maßnahmen als auf großräumige Verbindungen. Der hohe Autobahnanteil geht u.a. auf den Nachholbedarf in den neuen Ländern zurück.

Das Volumen fertiggestellter Verkehrsflächen ist nicht gleichzusetzen mit einem Wachstum der Netzlänge, da die Erweiterung einer Autobahn von 4 auf 6 Fahrspuren die Netzlänge nicht beeinflusst und außerdem durch Umstufungen (Abgabe von Bundesfernstraßen an Länder oder andere Gebietskörperschaften) regelmäßig Strecken verlorengehen. So ist die Netzlänge der Bundesfernstraßen von 2006 bis 2014 kontinuierlich zurückgegangen, von 53346 auf 52306 km (BMVI 2015: 145). Damit liegt der Wert übrigens unter dem von 1991, als das Netz 53408 km umfasste. Die Netzlänge ist also kein geeignetes Kriterium, um die Leistungen des Bundesverkehrswegebaus zu dokumentieren.

Deshalb soll der Blick auf den Mitteleinsatz pro Jahr, bezogen auf die Zeit bis 2005 (vor Umstellung der Berichterstattung/Statistiken) gelenkt werden. Inwiefern sind hier Kontinuitäten und Brüche erkennbar? Beim Straßenbau ist die Dominanz des Autobahnbaus auch an den getätigten Ausgaben abzulesen. Sie liegen oft knapp zwei Mal so hoch wie bei den Bundesstraßen inklusive Ortsumgehungen oder sogar darüber. In der Zeit ab 1993, also nach Verabschiedung des BVWP 1992, wurden jährlich immer mehr als 1,3 Mrd. Euro für Bundesautobahnen und immer mehr als 600 Mio. Euro für Bundesstraßen inkl. Ortsumgehungen aufgewendet. Die Entwicklung verläuft nicht einheitlich nach oben, sondern oszilliert in bestimmten Bandbreiten. Nur die Jahre 2000 und 2001, also in der Zeit direkt nach Amtsantritt der rot-grünen Koalition im Bund, bringen einen Einbruch: die Ausgaben für Autobahnen und Bundesstraßen gehen zurück, bei den Bundesstraßen sogar auf den niedrigsten Wert seit der Wiedervereinigung, auf unter 650 Mio. Euro. Einen deutlichen Schub erlebt der Autobahnbau ab 2004, während bei den Bundesstraßen schon 2002 ein Sprung nach oben stattfindet und seitdem kontinuierlich mehr als 800 Mio. Euro ausgegeben werden.

Tabelle 2

Entwicklung der Ausgaben für BVWP-/Bedarfsplanmaßnahmen

Quelle: Straßenbau- und Schienenwegeausbauberichte an den Deutschen Bundestag

Jahr	Bundesautobahnen			Bundesstraßen inkl. Ortsumgehungen		
	fertiggestellte Länge in km	Ausgaben in Mio. DM	Ausgaben in Mio. Euro	fertiggestellte Länge in km	Ausgaben in Mio. DM	Ausgaben in Mio. EUR
1991	185,7	1981,3	1013,0	184,9	1359,3	695,1
1992	164,6	2472,2	1264,0	128,9	1433,2	732,9
1993	139,9	2854,6	1459,5	115,9	1581,0	808,5
1994	231,0	2577,3	1317,8	167,7	1677,8	858,0
1995	190,3	2650,6	1355,2	202,2	1493,0	763,5
1996	196,7	3239,3	1656,2	121,0	1369,0	700,0
1997	284,1	3569,7	1825,2	127,1	1408,0	720,0
1998	356,7	3711,7	1897,8	184,3	1479,5	756,6
1999	370,4	3701,6	1892,6	178,0	1383,5	707,5
2000	341,6	3488,2	1783,5	211,4	1260,0	644,3
2001	155,9		1588,3	151,6		641,8
2002	305,8		1802,6	277,3		864,5
2003	201,1		1735,3	223,3		867,9
2004	183,6		2215,0	198,3		890,0
2005	293,2		2194,0	130,3		815,0

Anmerkung:

Bis einschließlich 2003 wurden die Werte der Tabelle „Leistungsübersicht“ in den Straßenbauberichten entnommen. Ab 2004 enthält diese Tabelle nur noch die Längen der Verkehrsfreigaben, aber nicht mehr die dazugehörigen Ausgaben. Diese erscheinen nunmehr im Abschnitt „Zusammenfassung“ der Einleitung des Straßenbauberichts.

Investitionen in Bundesschienenwege						
Jahr	für Projekte aus Überhang in Mio. DM	für Projekte aus Überhang in Mio. Euro	für neue Vorhaben in Mio. DM	für neue Vorhaben in Mio. Euro	Gesamtsumme in Mio. DM	Gesamtsumme in Mio. Euro
1995	2895,66	1480,53	2980,56	1523,94	5876,22	3004,46
1996	3103,30	1586,69	2657,79	1358,91	5761,09	2945,60
1997	2118,57	1083,21	2981,27	1524,30	5099,84	2607,51
1998	2291,40	1171,57	2466,90	1261,31	4758,30	2432,88
1999	3300,09	1687,31	2353,83	1203,49	5653,92	2890,80
2000	2928,93	1497,54	1905,84	974,44	4834,77	2471,98
2001	2854,96	1459,72	1690,08	864,12	4545,04	2323,84
2002		1394,93		903,99		2298,92
2003		2266,64		86,17		2352,81
2004		1881,12		75,85		1956,97
2005		1475,32		23,42		1498,74

Die Aufwendungen für den Aus- und Neubau der Bundesschienenwege haben sich demgegenüber anders entwickelt. Sie wurden für die Zeit ab 1995 in den „Berichten zum Ausbau

der Schienenwege“ verlautbart, die der Bundestag gemäß dem 1993 verabschiedeten Bundes-schienenwegeausbaugesetz jährlich erhält. Im ersten Berichtsjahr 1995 erreichten die Investitionen den Spitzenwert von 3,0 Mrd. Euro, der seitdem nicht übertroffen wurde. Bis 1998 ging es auf 2,4 Mrd. Euro zurück, um 1999 noch einmal auf knapp 2,9 Mrd. Euro zu steigen und sich in den folgenden Jahren bis 2003 zwischen 2,3 und 2,5 Mrd. Euro zu bewegen. Dann erfolgte 2004 ein Einbruch auf 1,96 Mrd. und 2005 auf nur noch knapp 1,5 Mrd. Euro. Im selben Zeitraum waren die Straßenbauinvestitionen stark angestiegen. Hier macht sich u.a. das Unvermögen der Deutschen Bahn bemerkbar, die bereitgestellten Mittel auch abzurufen und zu verbauen. Ein Hauptgrund dafür sind die zu geringen Planungskapazitäten, die mehrfach auch in der Presse thematisiert wurden⁸. Die nicht verbrauchten Mittel kamen letztlich dem Straßenbau zugute⁹.

Für die in der Tabelle sichtbare Benachteiligung des Schienenwegeausbaus sind also primär nicht die politische Zielsetzung oder die Bedarfsermittlung des BVWP verantwortlich, sondern ein Organisationsversagen der Deutschen Bahn. Von daher sind Statistiken als Beweis für den Erfolg oder Misserfolg der Bundesverkehrswegeplanung nur bedingt tauglich. Erst eine detaillierte Analyse der Grundsätze, Mechanismen und Entscheidungsabläufe, die in Politik und Verwaltung das Zustandekommen des BVWP ermöglichen, kann fundierte Aussagen über die Qualität und die Defizite dieses Instruments hervorbringen. Zunächst soll der BVWP 1992 untersucht werden.

⁸ vgl. Artikel „Deutsche Bahn bündelt Planungs- und Baumanagement“ aus „Die Welt“ vom 21.01.2003

⁹ vgl. Artikel „Straßenbau profitiert von Bahn-Verzicht“ des „manager magazin“ vom 08.12.2005, Webseite <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/a-389219.html>, abgerufen am 30.08.2016

2.2. Der Bundesverkehrswegeplan 1992

2.2.1 Fachliche Vorbereitung und politisches Agenda-Setting – die ersten Schritte in Richtung BVWP 92 in den Jahren 1987 bis 1990

Die Entscheidung über den Zeitpunkt eines neuen BVWP ist wegen der nicht gesetzlich festgelegten Frequenz immer eine Frage der politischen Opportunität. Nachdem sich in den 1980er Jahren ein Fünf-Jahres-Rhythmus einzupendeln scheint, beginnen die Vorbereitungen für den nächsten Plan auf Arbeitsebene im BMV daher bereits 1987, ohne dass sich die politische Leitung schon auf einen Zeitplan festgelegt hätte.

Im "Kontaktkreis Bedarfsplan" der Planungsreferenten aus Bund und Ländern verkündet der BMV Ende September 1987, dass aktualisierte Verkehrsprognosen angefertigt würden. Im AK BVWP heißt es am 22. Januar 1988, die Fortschreibung der Prognosen schreite voran. Auch nach der in den Parlamentsfraktionen der Regierungsparteien abgesegneten Vertagung der BVWP-Novelle auf unbestimmte Zeit werden gemäß BMV-Bericht im AK die Arbeiten an Prognosen und planerischen Aktivitäten fortgesetzt. In einer Ministervorlage vom März 1990, also schon unter dem Eindruck der politischen Umwälzungen in der DDR, unterrichtet BMV-Referat A 20 darüber, dass die fachlichen Vorbereitungen für notwendige politische Entscheidungen zum BVWP bis Ende 1990 abgeschlossen sein werden.

In einer Grundsatzrede versucht der nach den freien Volkskammerwahlen neu ernannte DDR-Verkehrsminister Gibtnier im Mai 1990 in Goslar, den BVWP (vorübergehend mit dem Arbeitstitel "Gesamtdeutscher Verkehrswegeplan" GVWP versehen¹⁰) wieder auf die politische Tagesordnung zu setzen. Er gehe von einem 1. Entwurf zu Ende des Jahres aus, wolle sich sogar noch für eine Beschleunigung einsetzen.

Nach einem "reality check" mit der westdeutschen Seite werden die Ambitionen moderater, Ende Juni 1990 ist nurmehr von "ersten Teilaussagen" zum BVWP bis Jahresende die Rede. Ende 1991 solle ein Gesamtentwurf vorliegen und Anfang 1992 in die parlamentarische Beratung gehen. Mit dieser Zielsetzung haben sich beide Seiten bis auf wenige Monate an die Alternative "B" der Ministervorlage vom Oktober 1987¹¹ angenähert, die eine Verabschie-

¹⁰ Das BMV rückt von dieser Bezeichnung Ende 1991 wieder ab, nachdem verfassungsrechtliche Bedenken laut geworden waren (gesamtdeutsch = von einem nicht – vollständig – wiedervereinigten Deutschland ausgehend); siehe Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses Straßenbedarfsplanung vom 04.12.1991

¹¹ siehe Fußnote 2

dung des BVWP durch das Kabinett im September 1991 und den Abschluss des parlamentarischen Verfahrens bis Anfang 1992 vorsah. Die Länder halten die neue, gegenüber Alternative B um ca. 4 Monate nach hinten verschobene Agenda dennoch für "ambitioniert"¹². Letztendlich wird sich die Planung nochmals um ein halbes Jahr verzögern, die parlamentarische Phase erst Mitte 1992 beginnen.

2.2.2 Die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit – der erste Baustein des BVWP 1992

Bislang war es in den BVWP-Vorbereitungen im Wesentlichen um Grundsatzfragen, allgemein-politische Abwägungen und die übergeordnete Bewertungsmethodik gegangen. Im Juni 1990 wird der Prozess konkreter: mit der parallel zu den Terminfragen beratenen Vorauswahl von "Vorhaben mit herausragender überregionaler Bedeutung und Dringlichkeit"¹³ ("Kernnetz") gibt die Kommission Verkehrswege den Startschuss zur projektscharfen Arbeit am neuen Planungswerk.

Dabei werden schon zu diesem relativ frühen Zeitpunkt verfahrenstechnische Erleichterungen ventiliert; der BMV gibt sich beim Kernnetz mit einer vereinfachten gesamtwirtschaftlichen und ökologischen Bewertung zufrieden und erhofft sich davon den frühzeitigen Übergang zu den nächsten Planungsschritten. Die vereinfachte Bewertung wird formell bereits im darauffolgenden Monat für eine Vorauswahl von Straßenprojekten beschlossen.¹⁴

Nächster Meilenstein ist die Ministerpräsidentenkonferenz am 21. Dezember 1990 in München. Sie fasst Grundsatzentscheidungen für den Aufbau der Infrastruktur Ost und billigt sowohl 10 vorausgewählte Straßenbaumaßnahmen im Kernnetz als auch Korridoruntersuchungen im Schienennetz.

In einer Ministervorlage vom 24. Januar 1991, der eine Hausbesprechung voranging, benennt das Referat A 20 insgesamt 17 einheitsrelevante Vorhaben von herausragender Bedeutung, die für Maßnahmengesetze oder eine Planungsbeschleunigung in Frage kommen. Obwohl die Vorlage primär die Diskussion um eine Entschlackung des Planungsrechts befördern will, legt sie damit den Grundstein für eine erste inhaltliche Festlegung in Sachen BVWP – die 17 Vor-

¹² Aussage im Protokoll des AK BVWP vom 13.07.1990

¹³ BMV-Vermerk vom 20.08.1990 – Gz. A 20/20.70.50-20

¹⁴ Ergebnisprotokoll der Sitzung der Kommission Verkehrswege vom 28.09.1990

haben erhalten schon wenig später unter dem Oberbegriff ‚Verkehrsprojekte Deutsche Einheit‘ den Status indisponibler, also quasi "gesetzter" Maßnahmen.

Parallel dazu gehen die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen weiter; das damit beauftragte Ingenieurbüro stellt am 30. Januar 1991 im AK BVWP entsprechende Ergebnisse für den Verkehrsträger Straße vor, verweist aber auf die noch laufende Kostenermittlung bei den Schienenprojekten.

Recht ungewöhnlich mutet der Schritt des BMV Anfang Februar 1991 an, als Bundesminister (BM) Krause die Landesverkehrsministerien, die Bundesressorts und den Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) von der Projektauswahl unterrichtet und auffordert, Argumente für den unbedingten Vorrang der VDE zu liefern. Er selbst begründet die Priorisierung mit der Abwehr eines wirtschaftlichen Notstandes, der bei nicht adäquater Infrastrukturbereitstellung drohe.

Es folgen die Vorstellung der VDE auf der VMK am 27./28. Februar 1991 und am 9. April 1991 die Verabschiedung der Projektliste durch das Bundeskabinett.

Dazwischen liegen zahlreiche Besprechungen auf Arbeitsebene, die seitens der Länder "breiteste Zustimmung" ergeben (so BM Krause in einem Bericht für das Kabinett vom 19. März 1991); die Bundesressorts erhalten in einer Besprechung am 26. März 1991 Gelegenheit, ihre Standpunkte zu erläutern. Doch nur der BMF legt einen Vorbehalt ein. Er spricht sich gegen die "automatische Realisierung" der VDE ohne Wirtschaftlichkeitsnachweis aus.

Eine einvernehmliche Lösung dieses Problems finden BMV und BMF in einer bilateralen Besprechung am 31. Oktober 1991, in der die Vertreter des Finanzministeriums sowohl die Eckdaten für die gesamtwirtschaftliche Bewertung der Projekte und die Investitionshöhe (für Straße und Wasserstraße) als auch den Verzicht auf die vertiefte Bewertung der VDE (Bereich Schiene) billigen¹⁵.

2.2.3 Projektanmeldungen im normalen Verfahren

Parallel zu den Verhandlungen mit der DDR finalisiert der BMV die Vorgaben für die Projektanmeldungen im normalen Verfahren. Im August 1990 stellt er den Ländern eine baldige Aufforderung zur Unterbreitung von Vorschlägen in Aussicht, reklamiert aber gleichzeitig das Recht, eigene Maßnahmen unabhängig von den Ländervoten in das Verfahren einzubringen¹⁶. Das Eingeständnis, über den Zeitrahmen noch keine Klärung herbeigeführt zu haben (im Gespräch sind als Zielhorizont 2005 und 2010), überrascht.

¹⁵ Ergebnisvermerk der Besprechung, angefertigt vom BMV am 14.11.1991 – Gz. A 20/20.70.50-24 (KL)

¹⁶ Protokoll der Sitzung des Bund/Länder-Arbeitsausschusses Straßenbedarfsplanung vom 23.08.1990

Dennoch vergeht nicht einmal ein Monat, bis das BMV die Einladung zur Anmeldung von Straßenbauprojekten verschickt¹⁷. Staatliche Stellen auf dem Gebiet der DDR werden nicht angeschrieben; die neuen Länder dort sind noch nicht arbeitsfähig, das kurz vor der Auflösung stehende Verkehrsministerium in Berlin erhält kein Doppel des Briefes.

Dieser gibt den Ländern zwei Kategorien von Vorhaben vor:

- a) Vorschläge für ‚neue Maßnahmen‘;
- b) Aktualisierung aller Maßnahmen, die im Bedarfsplan 1986 als ‚Vordringlicher Bedarf‘ (VB) oder ‚Planungen‘ erscheinen.

Länge und Detailliertheit der BMV-Ausführungen lassen keinen Zweifel daran, dass der BMV sich als Herr des Verfahrens fühlt. Zwei Originalzitate aus dem o.a. Brief sollen dies verdeutlichen: "Die Zusammenstellung neuer Maßnahmen erwarte ich bis Anfang Dezember 1990." und "Es ist ein enger Auswahlmaßstab anzulegen".

Aus den Vorgaben des BMV sind folgende wesentliche Aussagen festzuhalten:

- Eine Aufweitung des Finanzrahmens gegenüber dem Bedarfsplan 1986 ist nicht zu erwarten;
- Die Anmeldung neuer prioritärer Projekte sollte von Vorschlägen über die Rückstufung nicht realisierten VB des Jahres 1986 begleitet werden;
- Der Planungshorizont ist das Jahr 2010;
- Die Neubewertung von Projekten aus dem Bedarfsplan 1986 kommt vor allem für dort als "Planungen" geführte Maßnahmen in Betracht (im Umkehrschluss kündigt sich hier ein vereinfachtes Bewertungsverfahren für damals als vordringlich bezeichnete Vorhaben an).

Knapp drei Monate Zeit verbleiben jetzt den Ländern, sich zu äußern. Bei Schiene und Wasserstraßen sieht es ähnlich aus. Die Aufforderung zur Projektanmeldung an die neuen Länder ergeht erst über 2 Monate später, ihre Anmeldungen werden bis Frühjahr 1991 erbeten.

2.2.4 Reaktion der Länder auf das Bewertungsschema des BMV

Speziell in den oben vorgestellten Gremien (AK BVWP, Bund/Länder-Arbeitsausschuss Straßenbedarfsplanung) haben sich die Länder in den Jahren 1987 bis 1993, von den ersten Überlegungen zum BVWP bis zur parlamentarischen Beratung der Ausbaugesetze, intensiv mit der Thematik und den Weichenstellungen des BMV auseinandergesetzt. Dabei überwiegt zwar eindeutig ein konstruktiver, bundesfreundlicher Ton, aber bei den Themen Umfang der Projektbewertungen und Volumen des BVWP gehen die Ansichten doch stark auseinander.

¹⁷ Schreiben vom 21.09.1990 - StB 10/20.70.62/87 Va 90 - an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder

Unmittelbar zustimmende oder ablehnende Reaktionen der Länder auf die Vorgaben des BMV zur Projektanmeldung finden sich in den Akten nicht; der enge Zeitrahmen zügelt offensichtlich das Verlangen nach einer kraftraubenden Grundsatzdiskussion mit dem Bund. Zu öffentlich geäußerten Bedenken kommt es erst, als der im Aufforderungsschreiben noch stark verklausuliert enthaltene Verzicht auf die ausführliche Bewertung aller aus dem Bedarfsplan 1986 überkommener Projekte in der Sitzung des Bund/Länder-Arbeitsausschusses Straßenbedarfsplanung vom 14. März 1991 prononciert vom BMV vorgetragen wird. Die Länder befürchten Transparenzverluste und geben zu Bedenken, dass es vor Ort die Diskussion erleichtere, wenn alle Maßnahmen nach einem einheitlichen Schema bewertet würden. Eine bemerkenswerte Aussage: nicht Sachargumente, sondern die Sorge um das lokale Konfliktpotenzial motiviert die Länder. Größtmögliche Objektivität und Einzelfallgerechtigkeit, auch um den Preis eines verlängerten Verfahrens, sollen den Ländern den Vorwurf ersparen, sich beim Bund nicht nachhaltig genug für dieses oder jenes Vorhaben eingesetzt zu haben. Es überrascht nicht, dass der BMV diesen zweifelhaften Ansatz ignoriert. Bei vormals unter "Planungen" geführten Maßnahmen komme eine vertiefte Untersuchung nur in Frage, wenn die neueste Datenlage erkennen lasse, dass eine Aufstufung in den VB wahrscheinlich sei. Die Länder monieren außerdem die zu kurze Frist für ihre Stellungnahme und sind mehrheitlich der Ansicht, dass auch der Bund beweisen solle, dass kein Spielraum für die Erweiterung des VB bestehe.

Auf der nächsten Eskalationsstufe - der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz am 26.04.1991 - wird die Unzufriedenheit über das vom BMV angewandte Omnibus-Prinzip¹⁸ (der Bus ist durch den 1986er Überhang voll, freie "Sitze" können nur beim Ausstieg alter Projekte entstehen) ebenfalls artikuliert.

Mit BMV-Schreiben vom 8. Juli 1991 erhalten die Länder dann erstmals einen umfassenden Überblick über ihre Anmeldungen.

Die danach stattfindende Sitzung des AK BVWP offenbart, dass BMV noch immer keine belastbaren Finanzaufstellungen für den BVWP hat und keine Aussage zu einer echten Erweiterung des Projektumfangs gegenüber 1986 treffen kann. Die Länder favorisieren an dieser Stelle ein Festhalten am Status Quo (also dem Bedarfsplan 1986) gegenüber einer zähen Auseinandersetzung um den Austausch von Projekten zur Wahrung der Finanzneutralität. Entspannter als

¹⁸ Das Bild ist dem Haushaltsrecht entlehnt; in seinen Haushaltsführungsschreiben verfügt der Finanzminister regelmäßig, dass für die Förderung von Institutionen durch den Bund das Omnibus-Prinzip gelte: die Aufnahme einer neuen Organisation in die Förderung (= in den Bus) ist nur beim Ausscheiden (= Ausstieg aus dem Bus) einer anderen möglich.

zuvor fällt ihr Urteil über die vom BMV geplante Neubewertung von ausgewählten Projekten aus dem 1986er VB aus, solange es sich um "Einzelfälle" handelt, bei denen sich die Rahmenbedingungen nachweislich geändert hätten.

Der BMV sagt die Unterrichtung der Länder über die gemäß o.a. Vorgehensweise neu zu bewertenden, schon 1986 enthaltenen Projekte zu; diese Formel wird in der Verkehrsministerkonferenz vom 16./17. Oktober 1991 in Potsdam vom anwesenden Vertreter des BMV dahingehend erweitert, dass es bei beabsichtigter Nichtbewertung von neu angemeldeten Projekten einen Austausch von Argumenten mit dem betroffenen Land geben werde. Damit haben Bund und Länder schließlich einen ‚modus vivendi‘ gefunden.

2.2.5 Weitere Kritik der Länder am Vorgehen des BMV

Neben den großen Grundsatzdebatten führen die Länder auch auf einigen Nebenkriegsschauplätzen einen kritischen Dialog mit dem Bund:

Schon 1987 bedauert der AK BVWP die "späte Einbindung" in die Überlegungen des BMV zu einer möglichen Abkehr vom 5-Jahres-Rhythmus.

1988 warnen die Länder vor zu aufwändigen Verfahren bei der Berechnung ökologischer, raumordnerischer und anderer Effekte von Vorhaben.¹⁹

Im Bund-Länder-Ausschuss Straßenbedarfsplanung fordern die Länder am 14. Dezember 1989 nachdrücklich die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel durch den Bund, um dem absehbaren Bedarf nach neuen Verkehrswegen infolge der Umwälzungen in der DDR und in Osteuropa entsprechen zu können²⁰.

Im AK BVWP kritisieren sie am 28. Mai 1990 den Vorrang der Straße bei Lückenschlüssen zur DDR-Infrastruktur. Die Tischvorlage mit der Haltung des Bundes zu den Eisenbahn-Anmeldungen der Länder wird im AK BVWP am 9. Oktober 1991 sogar als "nicht konsensfähig" zurückgewiesen: die Begründungen zu den vom Bund nicht berücksichtigten Projektvorschlägen seien unzureichend, die Zusammenstellung der Anmeldungen überdies unvollständig. Ähnlich argumentieren mehrere Verkehrsminister bei der Konferenz in Potsdam am 16./17. Oktober 1991 (vgl. auch oben). Erst eine Sondersitzung am 7. November 1991 kann die Wogen glätten²¹.

¹⁹ vgl. Protokoll der AK BVWP-Sitzung vom 14.06.1988

²⁰ vgl. Ergebnisniederschrift des Bund/Länder-Arbeitsausschusses Straßenbedarfsplanung vom 14.12.1989 in Bonn

²¹ vgl. Ergebnisniederschriften des AK BVWP vom 09.10.1991 sowie vom 07.11.1991

2.2.6 Die Länderquoten im Straßenbaubereich

Garlichs hatte nachgewiesen, dass die in den 1950er Jahren – unter völlig anderen Voraussetzungen entstandenen – Quoten der Mittelverteilung für den VB auf die Länder in den Straßenbauplänen trotz geänderter Rahmenbedingungen und der zunehmenden Verwissenschaftlichung (= Objektivierung) des Verfahrens bis zum revidierten Ausbauplan 1976-1985 erstaunlich konstant geblieben sind (Garlichs 1980: 76ff.).

Bei der Aufstellung des BVWP 92 versucht der BMV erst gar nicht, an den geltenden Quoten – die auf den Bedarfsplan 1986 bzw. auf den BVWP 85 zurückgehen – zu rütteln. Im Bund/Länder-Arbeitsausschuss Straßenbedarfsplanung gibt der Vertreter des BMV am 14.12.1989 zu Protokoll, dass die Quoten grundsätzlich fortgälten. Eine Einschränkung machte er nur hinsichtlich der Länder mit kleinen Quoten "zur Sicherung eines wirtschaftlichen Bauablaufes kostenaufwendiger Maßnahmen"²². Der Bund entscheidet sich also einmal mehr von vornherein für die Konfliktvermeidung.

Eine neues Problem ergab sich im Laufe des Jahres 1990 durch den Beschluss, einen gesamtdeutschen Verkehrswegeplan aufzustellen. Wie sollte man das Verhältnis zwischen alten und neuen Ländern justieren? Die erste Quelle, die sich hierzu äußert, ist ein Grundsatzvermerk zur BVWP-Aufstellung, den das Referat A 20 am im März 1991 verfasst²³. Darin wird das sogenannte Blockquoten-Modell aus der Taufe gehoben; die beiden "Blöcke" (also West- und Ostdeutschland) sollen vorab einen bestimmten Anteil am Gesamtvolumen für den VB im Straßenbau zugeteilt erhalten; die Verteilung der Mittel innerhalb des Blocks soll aber verschiedenen Gesetzmäßigkeiten unterliegen – im Westen den "hergebrachten" Quoten, im Osten dem Ergebnis der Bewertung der Projektvorschläge zuzüglich VDE und Lückenschlüsse. Die politische Leitung wird darüber mit Vorlage vom 22. Juli 1991 unterrichtet und billigt das Vorgehen.

Auf einer Sondersitzung des AK BVWP am 7. November 1991 betont der BMV, dass eine Quotierung für Schienenprojekte wie bisher nicht erfolgen werde²⁴.

In einer die Ergebnisse der Arbeit am BVWP zusammenfassenden Ministervorlage vom 11. März 1992 kommen die Abteilungen A und StB zu dem Ergebnis, dass sich die Blockquoten bei einer flächen- und bevölkerungsgerecht vorgenommenen Verteilung bei 74 % für die alten und 26 % für die neuen Bundesländer hätten bewegen müssen²⁵. Tatsächlich liegen sie

²² siehe Fußnote 20

²³ vgl. Vermerk des BMV-Referats A 20 - A 20/20.70.50-28 - vom 05.03.1991

²⁴ vgl. Fußnote 21

²⁵ vgl. Ministervorlage vom 11.03.1992 – Gz. A 20/20.70.50-23 und StB 10/20.70.62

bei 64,5 % für die alten und 35,5 % für die neuen Bundesländer, eine Abweichung um etwa 10 % also.

Die fast ausschließlich technokratisch argumentierende Vorlage versucht nicht, dieses auffällige und politisch durchaus sensible Ergebnis zu rechtfertigen; es ist davon auszugehen, dass die Bevorzugung des Ostens dem politischen Wunsch der Hausleitung entspricht.

Für den Westen – resümiert die Vorlage – bleibe die Quote von 1985 "überwiegend erhalten"; die "Abweichler" nach oben sind die Stadtstaaten, Baden-Württemberg und Hessen, vergleichsweise starke Verluste muss nur Niedersachsen gewärtigen – wobei die Betrachtung die 1992er Werte ohne VDE zugrunde legt. Mit VDE kommt nämlich auch Niedersachsen fast wieder auf das Niveau von 1985, die Einbuße beträgt dann lediglich 0,4 %.

In den neuen Ländern (darunter auch Berlin) wird als Vergleichsmaßstab der schon bei den Blockquoten erwähnte Mittelwert aus Bevölkerung und Fläche genommen, wobei Sachsen-Anhalt und Thüringen oberhalb dieses Wertes liegen, alle anderen Länder aber "angemessene Verteilungswerte" erreichen.

Stellt man diese vorläufigen Zahlen den Anteilen gegenüber, die sich später – also nach den bilateralen Verhandlungen mit den Ländern und dem Kabinettsbeschluss - im veröffentlichten BVWP wiederfinden, lassen sich die Besitzstandswahrungen der alten Länder gut ablesen. Die Änderungen der Quoten beim BVWP 1992 gehen fast ausschließlich auf das Konto der VDE, von denen aber auch einige an der innerdeutschen Grenze liegenden westlichen Bundesländer wie Bayern oder Hessen profitieren. Dieser Trend wird dann beim BVWP 2003 wieder etwas relativiert.

Prozentuale Anteile der Bundesländer an den geplanten Ausgaben für Straßenbauprojekte im Vordringlichen Bedarf der BVWP 1985, 1992 und 2003

- Betrachtung nur der alten Bundesländer -

	BVWP 85	BVWP 92 Entwurf ohne VDE	BVWP 92 Beschluss ohne VDE	BVWP 92 Beschluss mit VDE	BVWP 2003 Beschluss mit VDE
Baden-Württemberg	18,5	18,9	18,8	17,5	17,8
Bayern	19,1	19,2	19,4	21,7	20,1
West-Berlin*	1,2				
Bremen	0,6	1,3	1,3	1,2	1,5
Hamburg	1,4	2,4	2,3	2,2	2,8
Hessen	7,9	8,1	8,0	8,9	10,7
Niedersachsen	13,2	12,1	12,0	12,7	11,9
Nordrhein-Westfalen	26,1	26,2	26,2	24,4	23,5
Rheinland-Pfalz	6,7	6,6	6,7	6,3	6,5
Saarland	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2
Schleswig-Holstein	4,2	4,1	4,2	4,1	4,1

* Die Zahlen für West-Berlin werden nach der deutschen Einheit nicht mehr gesondert erfasst.

- Betrachtung der gesamten Bundesrepublik -

	BVWP 92 Beschluss mit VDE	BVWP 2003 Beschluss mit VDE
Baden-Württemberg	11,3	12,1
Bayern	14,0	13,7
West-Berlin	2,0	1,8
Brandenburg	5,9	5,5
Bremen	0,8	1,0
Hamburg	1,4	1,9
Hessen	5,8	7,3
Mecklenburg-Vorpommern	5,0	4,5
Niedersachsen	8,2	8,1
Nordrhein-Westfalen	15,8	16,0
Rheinland-Pfalz	4,0	4,4
Saarland	0,7	0,8
Sachsen	7,4	5,9
Sachsen-Anhalt	7,7	6,0
Schleswig-Holstein	2,6	2,8
Thüringen	7,4	8,2

Quellen: Anlage zur BMV-Ministervorlage vom 11.03.1992 - A 20/20.70.50.-23 und StB 10-20.70.62;
BMV 1992, BMVBW 2003; eigene Berechnungen

2.2.7 Der BVWP 1992 im Endspurt: der Referentenentwurf kommt auf den Prüfstand

Am 9. April 1992 – exakt ein Jahr nach dem Kabinettsbeschluss zu den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit - übersendet Bundesverkehrsminister Krause seinen Länderkollegen den fertigen Referentenentwurf zum Bundesverkehrswegeplan²⁶. Interessanterweise beharrt er im Begleitschreiben darauf, dass die Projektauswahl „bundeseinheitliche und verkehrszweigübergreifende Bewertungskriterien“ zugrunde lege und die Länderanteile dem Bedarf folgten – obwohl frühere Aussagen gegenüber den Ländern (s.o.) und die Quoten bei der Bereinigung um die neuen Länder und die VDE eine andere Sprache sprechen.

BM Krause kündigt sodann die Abstimmung mit den Ländern an: zunächst auf Verwaltungs-, anschließend auf Abteilungsleiterebene, bei Bedarf auch noch mit ihm persönlich.

Parallel werde er den Ressortkreis auf Bundesebene befassen sowie Aussprachen mit „Verbänden und Verkehrsträgern“ durchführen. In „begründeten Ausnahmefällen“ lässt er die Bereitschaft zu Projektumstufungen zu erkennen.

Für diese Verfahrensschritte stehen lediglich rund zweieinhalb Monate zur Verfügung; ein für die Komplexität der Materie enger Zeitplan. Allein bei den in drei Eskalationsstufen (Referatsleiter, Abteilungsleiter, Minister) vorgesehenen Abstimmungsgesprächen mit 16 Ländern kommt man auf bis zu 48 Sitzungen, die genaue Zahl ist nicht mehr feststellbar. Das Ziel der Verabschiedung des Plans vor der Sommerpause wird dennoch eingehalten. Am 15. Juli 1992 stimmt das Bundeskabinett zu und setzt damit den BVWP 1992 in Kraft.

2.2.8 Europäische Einflüsse

Obwohl sich europäische Gremien nicht mit dem Bundesverkehrswegeplan als solchem auseinanderzusetzen haben, ist sein Zustandekommen doch von einigen europapolitischen Entwicklungen beeinflusst worden. So diskutierte der AK BVWP bereits im Januar 1988 kontrovers über den Vorschlag der EG zu Finanzhilfen für ein Infrastrukturprogramm, das mit der Verordnung VO (EWG) 3359/90 vom 20. November 1990 auch beschlossen wurde.

Besonderes Augenmerk legt die EG auf den Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsverkehr, für dessen Ausbau im Januar 1990 eine Hochrangige Arbeitsgruppe eingesetzt wird. Sie tritt mit dem Vorschlag konkreter Projekte im Dezember 1990 an die Öffentlichkeit. Parallel zur Aufstellung des BVWP laufen die Verhandlungen über den Vertrag von Maas-

²⁶ vgl. Schreiben von BM Krause vom 09.04.1992 – Gz. A 20/20.70.50-25/5 Va 92

tricht, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wird und explizit den Aufbau Transeuropäischer Netze für den Verkehr vorsieht. Inwiefern einzelne Projekte von den Entwicklungen auf europäischer Ebene erfasst sind, wird später in einem Exkurs dargestellt. Festzuhalten bleibt, dass der Ausbau der Infrastruktur zunehmend auch ein europäisches Thema wird. Eigene Gremien werden dafür in Deutschland nicht eingerichtet: im April 1991 stellte der AK Einvernehmen darüber her, dass er weiterhin das Forum für die Erörterung von Fragen der europäischen Infrastruktur bleibe²⁷.

2.2.9 Vom Verkehrswegeplan zu den Bedarfsplänen – das parlamentarische Nachspiel des BVWP in den Jahren 1992/93

Der BVWP wird am 15. Juli 1992 und damit wie geplant vor der Sommerpause offiziell vom Kabinett verabschiedet; bis dato handelt es sich also um ein regierungsinternes Papier.

Das für die Jahre 1991 bis 2010 kalkulierte Investitionsvolumen für Straße, Schiene und Wasserstraßen beträgt 414,3 Mrd. DM.

Zusammen mit dem Plan billigt das Kabinett den Gesetzentwurf zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes; damit verlagert sich das Verfahren nunmehr in die parlamentarische Arena.

Die Länder können sich über den Bundesrat zwar nur mit einem vom Bundestag überstimmbaren Einspruch gegen die Verabschiedung des Gesetzes wehren (suspensives Veto); dennoch beziehen die Ländervertreter in der nach Art. 76 Abs. 2 GG vorgeschriebenen Stellungnahme²⁸ am 25. September 1992 klar und ausführlich Position:

Im ersten Teil "Zum Gesetzentwurf allgemein" kritisieren sie vermeintliche grundlegende Defizite: die Unterfinanzierung im Vergleich zum notwendigen Ausbau der Infrastruktur, das fehlende Konzept zur Reduzierung der CO₂-Emissionen und die bislang nicht erfolgte Vorlage eines Bundesschienenwegeausbaugesetzes.

Sodann folgen die Veränderungswünsche einzelner Länder, zusammengefasst unter dem Rubrum "Zum Gesetzentwurf im einzelnen". Dabei geht es in der Regel um die Auf- oder Abstufung der Dringlichkeit von Maßnahmen, aber z.T. auch um die Aufnahme bislang nicht

²⁷ vgl. Protokoll der AK BVWP-Sitzung vom 26.04.1991, übersandt mit Schreiben des BMV vom 12.06.1991 – Gz. A 20/20.70.50-25

²⁸ vgl. die Gesamtdokumentation in Bundestagsdrucksache 12/3480 (insbes. Anlagen 2 und 3)

berücksichtigter Vorhaben. Es fällt auf, dass sich nicht einmal die Hälfte der 16 Länder zu Wort melden: Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. In 5 dieser 7 Länder gab es damals eine SPD-geführte Landesregierung, nur in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern stellte die CDU den Ministerpräsidenten. Eingedenk der Tatsache, dass die Ausführungen des Bundesrates nach den bilateralen Verhandlungen zwischen Ländern und BMV formuliert wurden, lässt sich daraus ableiten, dass die unionsgeführten Länder ihre Vorstellungen beim BMV deutlich besser haben durchsetzen können. Bei einer CDU/CSU/FDP-Koalition auf Bundesebene und von der CDU gestellten Bundesverkehrsministern überrascht dies auch nicht.

Die Länder führen im Wesentlichen folgende Gründe für die Abstufung von Projekten an:

- fehlende gesellschaftliche Akzeptanz;
- "Umlenkung" frei werdender Mittel in wichtige Lärmschutzmaßnahmen;
- eine ggf. auszubauende alternative Schienenverbindung steht zur Verfügung;
- Ziele der Landesplanung und/oder Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes stehen entgegen;
- verkehrswissenschaftliche Untersuchungen sind noch nicht ausreichend;
- Widerspruch zum Landesentwicklungsprogramm;
- planerische Rückstände.

Die Argumente für Aufstufungen ergeben sich zumeist aus der Negation der Aussagen zu den Abstufungsgründen.

Aber auch das Zusammenwachsen des vereinigten Deutschland bzw. der Nachholbedarf der ostdeutschen Länder spielen eine Rolle, ebenso wie Landtagsbeschlüsse und Landesverkehrsprogramme.

Die Bundesregierung zeigt sich von dem "Wunschzettel" relativ unbeeindruckt und hält an ihrer Konzeption fest. Die wenigen Ausnahmen betreffen das Bundesschienenwegeausbaugesetz, das "Teil des Gesetzgebungsvorhabens zur Strukturreform der Bundeseisenbahnen" wird, die Umwidmung von Maßnahmen in Rheinland-Pfalz (statt Neu- bzw. Ausbau handelt es sich um haushaltsrechtlich anders zu bewertende „Verlegungen“) und der einzige von Mecklenburg-Vorpommern eingebrachte Änderungsvorschlag, die Anerkennung eines Bedarfs für die Autobahn von Schwerin zur Landesgrenze mit Niedersachsen – womit die Bilanz der unionsgeführten Länder (siehe oben) noch weiter verbessert wird.

Allen anderen Begehren erteilt die Bundesregierung in ihrer "Gegenäußerung" eine Absage, und zwar generell unter Verweis auf die "bundeseinheitlich" vorgenommene gesamtwirtschaftliche Bewertung und die daraus folgenden, "im Wesentlichen" mit den Ländern abgestimmten Ergebnisse. Allerdings wird auf die Möglichkeit hingewiesen, dass der Bundestag das Planungsvolumen ausweite und damit einen Teil der zusätzlichen Länderwünsche realisierbar mache – sofern sie nach den bundeseinheitlichen Kriterien bauwürdig erscheinen; der BMV behält sich also das letzte Wort vor.

Dem Hinweis des BMV auf die Ausweitung des Planungsvolumens gingen offenbar politisch motivierte Überlegungen aus dem Bundestag voraus, die am 5. Oktober 1992 auch Eingang in die Leitungsbesprechung fanden; einer darin ausgesprochenen Weisung folgend, beleuchtet das Referat A 20 Sinnhaftigkeit, Grundprinzipien und Umsetzung einer möglichen Ausweitung. Dem vom Abteilungsleiter A gezeichneten Vermerk²⁹ lässt sich trotz seiner diplomatischen Sprache deutlich entnehmen, dass der Referatsleiter als Verfasser massive Bedenken auch politischer Art hegt: "Die Glaubwürdigkeit der Politik wird schon bei einem Vordringlichen Bedarf sehr strapaziert, von dem viele Maßnahmen erst gegen Ende des Planungszeitraums um 2010 gebaut werden können." Gewarnt wird vor einer unstrukturierten Festlegung von Bedarfsprojekten, dem Unverständnis der Öffentlichkeit und der Unmöglichkeit von Bedarfsausweitungen in der Zukunft.

Nach diesem sehr kritischen Vorspann beginnt aber das Rückzugsgefecht. Wenn Wirtschaftlichkeit, Investitionsstruktur (bezogen auf das Verhältnis der Anteile der Verkehrsträger) und die Länderquoten im Fernstraßenbereich erhalten bleiben, komme eine Ausweitung in Frage. Konkrete Schienenprojekte – mit der Einschränkung bislang nicht nachgewiesener Wirtschaftlichkeit – und der Hinweis auf die Vielzahl bereits kriteriengerecht bewerteter Fernstraßenvorhaben folgen.

Methodisch geht das BMV bei der Ausweitung des Planungsvolumens so vor, dass alle zunächst im Weiteren Bedarf (WB) vorgesehenen Schienenprojekte in den VB wechseln; sie erreichen damit einen Betrag von 5,925 Mrd. DM; soll nun das Verhältnis der Investitionssummen der Verkehrsträger zueinander gewahrt bleiben und die politischen Absichten des BVWP weiterhin widerspiegeln (also z.B. den Vorrang der Schiene), so wird hochgerechnet, welche Anteile auf die anderen Verkehrsträger entfallen: 5,4 Mrd. DM auf die Straße und 0,4 Mrd. DM auf die Wasserstraßen. Alle Bereiche zusammengekommen, würde das BVWP-

²⁹ Vermerk vom 07.10.1992 – Gz. A 20/20.70.50-20

Volumen demnach um 11,7 Mrd. steigen. In einem später zitierten³⁰, im Original nicht mehr vorhandenen "Vorschlag" wurde die Summe zugunsten der Wasserstraßen um 0,3 Mrd. auf 12,0 Mrd. DM erhöht.

Wenig später werden die Eckpunkte des Antrags der Regierungskoalition im Parlament sichtbar; die Laufzeit des BVWP soll sich nun auf die Jahre 1993 bis 2012 (statt 1991 bis 2010) erstrecken und einen Finanzrahmen von 425 Mrd. DM ausfüllen³¹.

Der BMV macht daraufhin folgende Rechnung auf:

1. Der vom Kabinett beschlossene BVWP belief sich auf 414,3 Mrd. DM
2. Davon sind bei Verschiebung des Gültigkeitszeitraums die Neu- und Ausbauinvestitionen der Jahre 1991 und 1992 im Werte von 9,3 Mrd. DM in Abzug zu bringen – der Finanzrahmen sinkt also auf 405 Mrd. DM.
3. Bei einer Ausweitung auf 425 Mrd. DM sind 20 Mrd. DM mit neuen Projekten zu unterlegen; 12 Mrd. DM ergeben sich bereits aus dem o.a. "Vorschlag". Die weiteren 8 Mrd. DM werden zunächst nicht vorhabengenau, sondern nur verkehrsträgermäßig zugeordnet, so dass am Ende die Schiene 10 Mrd., die Straße 9 Mrd. und die Wasserstraßen 1 Mrd. DM zusätzlich erhalten.

Interessant ist der Hinweis darauf, dass Niedersachsen somit einen Großteil seiner Vorstellungen zum VB realisieren könne. Außer Niedersachsen wird kein anderes Bundesland namentlich erwähnt; an dieser Stelle erfolgt also die späte Wiedergutmachung für den einzigen Verlierer der ursprünglichen Planung (siehe oben).

In den Herbst 1992 fällt auch die erste Grundsatzdebatte zum BVWP 1992 im Verkehrsausschuss. Am 11. November einigt er sich darauf, zunächst eine allgemeine Aussprache zu veranstalten, danach die Erläuterung des Plans in den Fraktionen, Landesgruppen und betroffenen Regionen zu ermöglichen und schließlich über Einzelprojekte zu beraten.

In seinem Eingangsstatement kündigt CDU-Verkehrsexperte Fischer sodann – mit Hinweis auf frühere Planungen - die Verlängerung des BVWP-Gültigkeitszeitraums auf 20 Jahre und die damit verbundene Mittelausweitung an. Er plädiert für eine zeitgleiche Verabschiedung von Fernstraßenausbau- und Bundesschienenwegeausbaugesetz, um die Schiene nicht weiter

³⁰ vgl. BMV-Ministervorlage der Abteilungen A und StB vom 06.11.1992 – Gz. StB 10/20.50.62 und A 20/20.70.50

³¹ siehe Fußnote 19

zu benachteiligen. Ferner verspricht Fischer der Bundesregierung eine aktive Rolle des Parlaments. „Die Handschrift des Bundestages sei ganz entscheidend“.³²

Auch die SPD votiert für eine simultane Beschlussfassung über die Ausbaugesetze, moniert aber den weiterhin fehlenden verkehrsträgerintegrierenden Ansatz beim BVWP. Sie vermisst intelligente Lösungen für die Verkehrsmittel-Schnittstellen sowie Aussagen zu Verkehrsvermeidung, -begrenzung und -verlagerung. Außerdem konzentrierte man sich zu sehr auf Großprojekte, die nicht in die Fläche wirkten. Die Laufzeit von 20 Jahren sei zu lang, dies könne aber durch die Unterteilung des VB in zwei Realisierungsstufen abgemildert werden. Der gleiche Mitteleinsatz für Straße und Schiene resultiere nicht in der gleichen Länge herstellbaren Verkehrsweges, hier sei die Straße längenmäßig eindeutig im Vorteil.

Die FDP betont, lediglich 20 % des Verkehrs könnten maximal von der Straße auf die Schiene verlagert werden, so dass die zu erwartenden beachtlichen Steigerungen der Verkehrsströme letztlich doch weitgehend das Straßennetz trafen.

Bündnis 90/Die Grünen bedauern die Ablehnung einer öffentlichen Anhörung zum BVWP; sie sprechen sich eindeutig dagegen aus, dass Ostdeutschland dasselbe dichte Verkehrsnetz wie in der alten Bundesrepublik erhält und setzen vielmehr schwerpunktmäßig auf die Sanierung bestehender Infrastruktur und auf Verkehrsvermeidungsstrategien.

Die Leitung des BMV billigt in der Folgezeit die Ausweitung der BVWP-Laufzeit und übermittelt dem Vorsitzenden des Verkehrsausschusses Dr. Dionys Jobst noch im November einen konsolidierten Vorschlag zum weiteren Vorgehen, zusammen mit einer zahlenmäßigen Gesamtübersicht und einer für jedes Bundesland gesondert ausgearbeiteten Liste der nunmehr zusätzlich berücksichtigten Maßnahmen. Ein in der Regel vernachlässigenswert geringer Restbetrag bleibt jeweils ohne Projektzuordnung.

Der Vorsitzende leitet die Unterlagen unter fast wortgetreuer Übernahme des BMV-Textes ohne Votum oder Anmerkungen an die ordentlichen Mitglieder des Ausschusses weiter³³.

Am 13. Januar 1993 kommt es dann in Anwesenheit des Parlamentarischen Staatssekretärs (PStS) im BMV Gröbl zur Beratung und Abstimmung über den Antrag der Koalitionsfraktionen³⁴. Der SPD-Berichtersteller wundert sich darüber, dass sich die CDU/CSU/FDP-Koalition

³² Alle Aussagen zitiert nach Kurzprotokoll der Sitzung des Bundestagsverkehrsausschusses vom 11.11.1992 – S. 35/19ff.

³³ vgl. Schreiben vom 09.12.1992 – Ausschuss-Drucksache 334

³⁴ Alle Aussagen zitiert nach Kurzprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Verkehr des Deutschen Bundestages vom 13.01.1993, Seite 37/14ff.

hier ein Konzept des BMV zu eigen mache – das Verfahren der Einbringung sei "fragwürdig und merkwürdig". Die fehlende Abstimmung mit den Bundesländern, aber auch die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung zu Lasten von Parlament und Ausschuss stellen weitere Kritikpunkte dar.

Der FDP-Berichtersteller sieht die Autonomie des Parlaments nicht gefährdet; die Vorstellungen des BMV seien ein Hilfsmittel, auch hinsichtlich der Aufteilung auf die Bundesländer.

Der PStS stellt klar, dass sein Haus den Wünschen des Parlaments gefolgt sei und Hilfestellung geleistet habe - nicht umgekehrt. Auf die Bund-Länder-Abstimmung der zusätzlichen Projekte geht er zunächst nicht ein.

Der CDU-Abgeordnete Fischer favorisiert daraufhin eine mit den Ländern abgestimmte Fassung des aus dem Bedarfsplan hervorgehenden 5-Jahres-Plans im zeitlichen Verbund mit der Beschlussfassung zum 4. Fernstraßenausbaugesetz; zwar sagen es die Vertreter der Regierungsparteien nicht direkt, aber alle Äußerungen lassen erkennen, dass die Länder in den Prozess der Volumenerweiterung nicht ausreichend eingebunden waren.

PStS Gröbl sieht sich dann doch noch genötigt, auf den Protest der Länder einzugehen; er datiert das fehlende Einvernehmen zurück auf die vom Kabinett beschlossene Fassung und betont den Unterschied zwischen Abstimmung (die er für den 5-Jahres-Plan in Aussicht stellt) und Einvernehmen.

Die von der SPD mehrfach ins Spiel gebrachte Teilung des VB in zwei Prioritätsstufen wird ebenfalls lebhaft diskutiert, aber aus Gründen der planerischen Unsicherheit und den Schwierigkeiten der Vermittlung vor Ort verworfen.

Die Beratungen zum Tagesordnungspunkt BVWP enden mit der Annahme des Antrags der Regierungskoalitionen, die Bundesminister Krause seinen Länderkollegen mit Schreiben vom 8. Februar 1993 mitteilt und in dem er gleichzeitig die Verantwortung für die Behandlung der zahlreich bei ihm eingegangenen Vorschläge für neu aufzunehmende Maßnahmen dem Bundestag zuweist³⁵.

Die nächsten Monate sind von intensiven Beratungen über den Gesetzentwurf geprägt, in deren Verlauf eine Vielzahl von Projekten auf den Prüfstand kommen; für die Bundesländer Brandenburg und Nordrhein-Westfalen wird dies weiter unten vertieft dargestellt. Auch das BMV bleibt intensiv eingebunden. Als Fachressort muss es auf den Sitzungen des Ausschusses Auskunft geben und z.T. anderweitig nicht erhältliche Details zu den Projekten beisteuern.

³⁵ vgl. Schreiben BM Krause vom 08.02.1993 – Gz. A 20/20.70.50-25/1 Va 93

Für die Sitzung des Verkehrsausschusses am 28. April 1993 liegen zum Bundesland Brandenburg 21 und zum Bundesland Nordrhein-Westfalen 38 Änderungsanträge vor; für das gesamte Bundesgebiet sind es über 400 Anträge.

Das Protokoll der Sitzung umfasst allein zu dieser Thematik nahezu 70 Seiten.

Von einer bloß ratifizierenden Tätigkeit des Bundestages kann also keine Rede sein; die Rahmenbedingungen waren aber durch die nach dem Kabinettsbeschluss erfolgte Ausweitung des Finanzvolumens auch präzedenzlos günstig für eigene Akzente des Parlaments. Wäre Kostenneutralität für Auf- und Abstufungen die Prämisse gewesen, dann hätten die Abgeordneten redistributiv handeln müssen. Die Zahl der von Umverteilung betroffenen Maßnahmen wäre sicher viel geringer ausgefallen.

Der Ausschussvorsitzende weist auf die rege Anteilnahme der Bevölkerung und Öffentlichkeit am BVWP hin; so habe der Ausschuss 1.151 Petitionen und Zuschriften erhalten, viele davon als Gruppeneingabe. Er nennt explizit sechs Straßenbauprojekte, zu denen besonders viele Briefe eingegangen seien, u.a. die geplante Autobahn zwischen Dresden und Prag.

Anschließend werden bundesländerweise Einzelprojekte beraten.

Außerdem hat das BMV bereits den Entwurf für den Fünfjahresplan vorgelegt, der über die in den Jahren unmittelbar nach Verabschiedung der Bedarfsgesetze zu realisierenden Maßnahmen der Ausbaupläne Aufschluss gibt. Damit wird einer vom Ausschuss geäußerten Bitte entsprochen, Ausbaugesetz, Bedarfsplan und Fünfjahresplan im Zusammenhang beraten zu können. Über den Grad der „Mitbestimmung“ gehen die Meinungen jedoch auseinander. Die SPD möchte vom Ausschuss angeregte „sinnvolle Ergänzungen“ im Fünfjahresplan berücksichtigt wissen, die CDU will ihn lediglich zur Kenntnis nehmen und auf keinen Fall die Verabschiedung des Ausbaugesetzes verzögern. Die FDP setzt sich für eine „kursorische Beratung“ ein, die aber unter Umständen auch in eine leicht modifizierte Fassung münden könne. Der Vertreter des BMV weist darauf hin, dass es sich um einen Entwurf handle und erst in acht Wochen eine endgültige Fassung vorläge. Damit sind die Weichen für eine Entkoppelung der Beratungen zu Gesetz und Bedarfsplan einerseits sowie Fünfjahresplan andererseits gestellt.

In einer weiteren Sitzung am 12. Mai 1993 finalisiert der Ausschuss seine Änderungen an den Bedarfsplan-Projektlisten und überweist seine Empfehlung an das Bundestagsplenum.

Dort fällt in der Debatte am 30. Juni 1993, die überwiegend einen Austausch schon bekannter Argumente bringt, der Beschluss zur Annahme des Gesetzentwurfs über das Fernstraßenbauänderungsgesetz. Nach Befassung des Bundesrates wird es am 15. November 1993 ausgefertigt und am 24. November 1993 verkündet.

Am 13. Juli 1993 billigt das Bundeskabinett dann auch den Fünfjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen von 1993 bis 1997 mit Ergänzung bis 2000. Durch die verlängerte Laufzeit dieses Bauprogramms erhält das BMV „den notwendigen finanziellen Spielraum für die Einplanung von Baubeginnen auch in den alten Bundesländern.“ (BMV 1993: 11)

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes endet ein fast sechsjähriger Prozess zur Aktualisierung der Straßenbedarfsplanung; spannend bleibt die Frage, inwiefern die Politik auch auf die nun folgende Planungs- und Ausführungsphase Einfluss nimmt. Bevor hierzu anhand ausgewählter Projekte aus zwei Bundesländern weiter unten Stellung genommen wird, gilt es, den Gang der Ereignisse auch für die Schienenprojekte nachzuzeichnen.

2.2.10 Die Emanzipation der Schiene – mit einem eigenen Bedarfs-gesetz auf Augenhöhe mit dem Straßenbau

Als Teil des Pakets zur Reform der Bundeseisenbahnen wird im Herbst 1993 erstmals ein Bundesschienenwegeausbaugesetz mit entsprechendem Bedarfsplan verabschiedet; zuvor hatte die Bundesbahn oft selbst über ihre Investitionen entschieden und dafür ggf. auf dem Kapitalmarkt die notwendige Finanzierung eingeworben.

Die Überlegung, den Schienenwegeausbau gesetzlich zu regeln, findet 1991 Aufnahme in die Empfehlungen der Regierungskommission Bundesbahn. Sie fordert eine Privatisierung der bisherigen Staatsbahn. Dieser Paradigmenwechsel erfordert eine klare Definition der Rollenverteilung zwischen Staat und zukünftigem Eisenbahnunternehmen. Die Verantwortung der Staates für eine wettbewerbsfähige Schieneninfrastruktur steht dabei außer Frage.

Als am 22. Oktober 1992 die Fraktionen von CDU/CSU und FDP ihren Entwurf eines Gesetzes über den Ausbau der Schienenwege des Bundes einbringen (BT-Drs. 12/3500), werden noch andere Argumente für die gesetzliche Fixierung genannt: die verkehrspolitisch gebotene Gleichstellung von Schiene und Straße, die von der Europäischen Gemeinschaft vorangetriebenen Verrechtlichung des Eisenbahnwesens und nicht zuletzt die Beschleunigung des Planungsverfahrens durch den gesetzlich festgestellten Bedarf.

Der Gesetzestext selbst ist überraschend prägnant. In nur 5 kurzen Paragraphen wird das Thema abgehandelt, ein sechster Paragraph regelt das Inkrafttreten. Die wesentlichen Punkte sind:

- Ausbau des Schienennetzes nach einem als Anlage zum Gesetz zu verabschiedenden Plan;
- nach Dringlichkeit gestaffelter Plan, dessen Realisierung unter Haushaltsvorbehalt steht;

- zusätzliche Baumaßnahmen bleiben möglich;
- Verzahnung mit der Bundesverkehrswegeplanung, die den Bedarfsplan mit denen der anderen Verkehrsträger abstimmt;
- Überprüfung des Bedarfs im Abstand von fünf Jahren;
- jährlicher Fortschrittsbericht durch den BMV.

Inhalt und Systematik des Gesetzestextes erinnern sehr stark an das Fernstraßenausbaugesetz. Bereits fünf Monate zuvor hatte die SPD-Fraktion einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt (BT-Drs. 12/2560). Über weite Strecken ist er inhalts- bzw. wortgleich, geht aber in einigen Punkten über die Vorstellungen der Regierung hinaus. So soll der Bedarfsplan gleichzeitig die Strecken festlegen, die stillgelegt bzw. ggf. den Ländern oder regionalen Gebietskörperschaften zum Weiterbetrieb angeboten werden können. Die SPD reklamiert also ein deutlich ausgeweitetes Mitspracherecht des Parlaments bei der Schienennetzgestaltung. Außerdem soll es nach ihrem Willen – ähnlich wie bei der Straße – einen Fünfjahresplan als Ausbauprogramm geben, der bei „unvorhergesehenem Verkehrsbedarf“ im Einzelfall auch nicht im Bedarfsplan stehende Maßnahmen enthalten kann. Hier wird eine zusätzliche Parallele zum Fernstraßenausbaugesetz gezogen.

In der Begründung zu ihrem Gesetzentwurf legt die SPD überdies Wert darauf, den Übergang von Schienenstrecken in regionale Verantwortung mit einem finanziellen Angebot seitens des Bundes zu begleiten. Auffällig sind auch die besonders umfangreichen Maßnahmenlisten im Begründungstext.

In der ausführlichen Beratung beider Gesetzentwürfe durch den Bundestagsverkehrsausschuss am 12. Mai 1993 führt die SPD aus, dass sie zugunsten der Schiene zahlreiche Straßenprojekte habe streichen wollen. Die Fraktionen können sich darauf einigen, einen Fünfjahresplan einzuführen und die Aufnahme unvorhersehbarer Maßnahmen durch den BMV ohne Änderung des Bedarfsplanes im Einzelfall zuzulassen. Wegen der parallel laufenden Beratungen zur Bahnreform werden die Punkte Streckenstillegungen und Regionalisierung ausgeklammert. Der 1. Fünfjahresplan wird wegen der Unwägbarkeiten der Bahnreform in einen Zweijahres- und einen Dreijahresplan geteilt.

Bemerkenswert ist die Einschätzung des Ausschussvorsitzenden, der beiden Bedarfsplanentwürfen indirekt bescheinigt, unrealistisch zu sein und weit über das finanzierbare Maß hinauszugehen.

Es schließt sich eine Diskussion von Einzelprojekten an.

Letztlich wird der Bedarfsplan in der Fassung von CDU/CSU und FDP verabschiedet. Allerdings gibt es noch eine Änderung auf Antrag der SPD, die der sogenannten Mitte-

Deutschland-Verbindung zwischen Paderborn und Chemnitz zugute kommt. Der Vorbehalt ausreichender Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Gesamtkonzeption wird gestrichen, der eindeutige politische Wille zum Ausbau dieser die Industrieregionen von Ruhr und Mitteldeutschland verbindenden Magistrale manifestiert.

Die anschließende Befassung des Bundesrates verläuft ohne Überraschungen. Obwohl von Schleswig-Holstein und auch von Hessen erwogen, kommt es nicht zur Anrufung des Vermittlungsausschusses. Der Bundesrat schreibt aber in einem Beschluss (BR-Drs. 596/93) dem Bund ins Stammbuch, seiner Verantwortung für die Finanzierung auch der Regionalverkehrsstrecken nachzukommen, die international bedeutsamen deutschen Flughäfen sämtlich ans Fernverkehrsnetz der Bahn anzuschließen und die „intensive Begleitung der Fortschreibung des Bedarfsplanes“ durch die Länder sicherzustellen.

Mit der Projektliste erklären sich die Länder also implizit einverstanden.

Insgesamt erweist sich das Bundesschienenwegeausbaugesetz mit seinem Bedarfsplan als ein weitgehend konsensuales Produkt. Nachdem die SPD im Bundestag als Opposition wichtige Punkte im Gesetzgebungsverfahren durchsetzen konnte, ist das Konfliktpotenzial schon merklich geschrumpft. Die Länder wiederum waren vom BMV bereits intensiv in die Abstimmungen zu den Projekten eingebunden, die Eingang in den ersten Zweijahresplan finden sollten und konnten darauf hoffen, bei den zeitgleich laufenden Beratungen im Zuge der Bahnreform und den absehbaren weiteren Diskussionen um den Streckenneu- und -ausbau noch genügend Spielraum für Verbesserungen nutzen zu können.

Der Bedarfsplan war letztendlich aber doch ein außergewöhnlich „haltbares“ Produkt: er blieb bis zur Vollendung des Bundesverkehrswegeplans 2003 unverändert in Kraft.

2.2.11 Aufstellung und Verabschiedung des BVWP 1992 - eine Bilanz der Ereignisse auf gesamtstaatlicher Ebene

Das Verfahren zur Erstellung des BVWP 1992 ähnelt dem seiner Vorgänger und ist erneut ein Beispiel für die hierarchische Politikverflechtung. Allerdings nutzt der Bund seine rechtlichen und tatsächlichen Spielräume offensiver als früher. Ausschlaggebend dafür sind die Wende in der DDR und die nachfolgende Wiedervereinigung. Mit der auf Seiten der Bundesrepublik von Bundesvertretern dominierten Kommission Verkehrswege und der ohne Länderbeteiligung ausgewählten VDE, die außerdem für den BVWP als gesetzt gelten, demonstriert der BMV seine Entschlossenheit, die Weichenstellungen in der Infrastrukturpolitik beim Zusammenwachsen der beiden Landeshälften vorzugeben. Er bewegt sich aber damit nicht außerhalb des „winset“, das ein Zustandekommen des BVWP gewährleistet: die Lückenschlüsse

und Projekte werden weit überwiegend von den Ländern unterstützt und wären von ihnen auch selbst angemeldet worden. Ihre Vorstellungen gehen aber meistens über die Planungen des Bundes hinaus. Durch die frühe Festlegung auf Fortschreibung der Länderquoten im Straßenbaubereich hat der Bund zudem einen möglichen Stolperstein gleich zu Beginn aus dem Weg geräumt. Dass im Zuge der Wiedervereinigung eine gewisse Bevorzugung der neuen Bundesländer mit dem Blockquotenmodell erfolgte, haben die westlichen Bundesländer vermutlich aus Staatsräson nicht wirklich in Frage gestellt. Der Einfluss der europäischen Ebene auf den BVWP 1992 ist praktisch nicht nachweisbar, es überwiegen klassische bilaterale Verhandlungen mit den Nachbarländern.

Parteipolitische Auseinandersetzungen bleiben ebenfalls marginal. Die Länder ziehen an einem Strang bzw. verfolgen institutionell und nicht ideologisch motivierte Ziele. So gibt es einhellige Kritik am Verzicht auf die vertiefte Untersuchung von Projekten aus dem BVWP 1985 oder am langen Warten auf belastbare Zahlen zum Investitionsvolumen. Im Gesetzgebungsverfahren werden Defizite beim Umgang mit den Umwelteinwirkungen der Vorhaben (Anstieg der Kohlendioxid-Emissionen, Notwendigkeit von Lärmschutz) kritisiert.

Auch die Initiative des Bundestages zur Ausweitung der Laufzeit des BVWP und damit zur Aufnahme weiterer Projekte wird fraktionsübergreifend unterstützt.

Dem Bund gelingt es, die durch die Wiedervereinigung besonders anspruchsvollen Arbeiten am BVWP zwar mit einer geringen zeitlichen Verzögerung, aber konsensual abzuschließen. Die anschließende Bedarfsplangesetzgebung zeigt ein gewachsenes Selbstbewusstsein des Bundestages und den Primat der Politik gegenüber der Verwaltung.

2.3. *Regierungswechsel im Bund – die neuen Akzente der rot-grünen Koalition bei Bundesverkehrswegebau und -planung*

2.3.1 Die Ausgangslage nach dem Regierungswechsel

Die Niederlage Helmut Kohls in den Bundestagswahlen 1998 sowie die Bildung der ersten rot-grünen Regierung auf Bundesebene markieren auch für die Verkehrspolitik einen Neubeginn. Bereits in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 halten SPD und Grüne fest, „den Bundesverkehrswegeplan (...) zügig zu überarbeiten“, und zwar im Sinne eines „umfassenden Verkehrskonzeptes“, das „die Voraussetzungen für die Verlagerung möglichst hoher Anteile des Straßen- und Luftverkehrs auf Schiene und Wasserstraße schafft“³⁶. Notwendig wäre die Überarbeitung nicht gewesen, war doch der BVWP 1992 bis zum Jahre 2012 konzipiert. Parteitaktisch hätte es allerdings seltsam angemutet, in einem gerade für die Grünen stark ideologisch geprägten Politikfeld untätig zu bleiben. Die Koalitionsvereinbarung enthält weitere grundlegende Aussagen zur Verkehrspolitik der kommenden Jahre:

- Für im Bau befindliche Maßnahmen wird es keine Unterbrechung geben;
- Der Aufbau Ost genießt Priorität (ohne nähere Erläuterung);
- Die Magnetschwebebahn Transrapid soll gebaut werden, allerdings gibt es keine Garantie für die Referenzstrecke Berlin-Hamburg;
- Die Parteien äußern die Absicht, an einer „umfassenden und umweltgerechten Lösung“ des Alpentransits mitzuwirken.

Trotz einer Betonung von Nachhaltigkeit und Ökologie - der Text der Koalitionsvereinbarung liest sich eher konservativ. Eine allzu „grüne“ Verkehrspolitik oder auch ein grün geführtes Verkehrsministerium wären mit dem im Volkswagen-Land Niedersachsen sozialisierten, später als „Auto-Kanzler“ titulierten Gerhard Schröder wohl nicht machbar gewesen: das investitionspolitische Schlüsselressort geht folglich an die SPD, Minister wird Franz Müntefering. Dieser nimmt in den folgenden Monaten wichtige Weichenstellungen vor.

Eine von ihm kurz nach Amtsantritt gebilligte Vorlage³⁷ verrät, dass im BMVBW schon während der vorangegangenen Legislaturperiode Methodik, Datenbasis und Strukturdatenprognose weiterentwickelt wurden, ohne aber „politisch-strategische“ Entscheidungen zu treffen.

³⁶ vgl. „Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“; Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998

³⁷ Ministervorlage der Abteilung A vom 18.01.1999 – Gz. A 20/20.70.50.23

Schnell wird deutlich, dass die Fachebene vor allem an einer weitreichenden Entscheidung interessiert ist: die Laufzeit des BVWP wieder zu verkürzen. Konkret schlägt die Abteilung einen Geltungszeitraum von 2001 bis 2015 vor, erweitert den Planungshorizont des BVWP 1992 also gerade einmal um drei Jahre. Dafür bräuchte man aber im Grunde gar keinen neuen Plan: die Abarbeitung der großzügigen Projektliste des VB von 1992 wird – den im Jahr 1999 erreichten Realisierungsgrad und die zur Verfügung stehenden Investitionsmittel hochrechnend – selbst bis 2015 nicht gelingen.

Der Ausweg aus dem Dilemma ist schmerzlich und bedarf einer kraftvollen Umsteuerung, nämlich des Verzichts auf 1992 prioritär eingestufte Maßnahmen. Die rot-grüne Bundesregierung würde sich also von Projekten verabschieden, auf deren Implementierung sich Bürger und Entscheidungsträger bereits fest eingestellt haben. Jedem Bundespolitiker muss klar sein, dass er seinen Parteifreunden an der Basis und in den Wahlkreisen bei einem solchen Kurswechsel viel Verständnis und Stehvermögen abverlangt. Hier liegt der eigentliche politische Sprengsatz des Unternehmens BVWP. Der Minister lässt sich auf das Wagnis ein und unterstützt gleichzeitig das ambitionierte Ziel, den neuen Plan im Jahr 2001, noch vor den nächsten Bundestagswahlen, in Kraft zu setzen. Wenig später wird in seinem Haus eine Projektgruppe BVWP eingerichtet, eine Steuerungsgruppe auf Abteilungsleiterebene sorgt für die notwendige Kohärenz und ein gleiches Informationsniveau aller Beteiligten.

Die anderen Grundsatzentscheidungen – z.B. eine angemessene Berücksichtigung des Nahverkehrs oder die weitestgehende Beibehaltung der Methodik – sind hingegen deutlich weniger geeignet, großflächigen Unmut zu provozieren.

Die bereits im Koalitionsvertrag angelegte Strategie zur Vermeidung eines politischen PR-Desasters³⁸ ist so einfach wie wirkungsvoll: die Regierung konzentriert sich in ihrer Öffentlichkeitsarbeit auf die Projekte, die sie nicht zur Disposition stellt und entweder bereits begonnen hat bzw. im Laufe der Legislaturperiode in Angriff nimmt. Die mittelfristig wirksame Standortbestimmung soll zu einem Bekenntnis pro Investitionen genutzt werden. In der Vorlage heißt es dazu plakativ: „Kein Baustopp, keine Bauruinen, Nutzung vorliegenden oder absehbaren Baurechts, Einlösung politischer Zusagen“. Gerade der letzte Punkt aber ist schon wieder zweideutig: jeder an seinem Wahlkreis interessierte Politiker wird die Projektlisten des BVWP 1992 als politische Zusage interpretieren.

Im März 1999 zieht das Ministerium dann in einem Sachstandsbericht zum BVWP 1992 auch zahlenmäßig Bilanz: von 1991 bis 1998, also auf acht Jahre verteilt, haben die Investitionen in alle Verkehrswege zusammen 143 Mrd. DM erreicht. Da man laut Kabinettsbeschluss

³⁸ Laut Koalitionsvertrag sollen in Bau und in Vergabe befindliche Maßnahmen ohne Verzögerung abgewickelt werden.

zum BVWP 1992 ursprünglich von 1991 bis 2010 (also über 20 Jahre) 414,3 Mrd. DM ausgeben wollte, hätte das BMVBW bei einer gleichmäßigen Verteilung der Investitionen auf alle Jahre aber bereits $414,3 \text{ Mrd.} : 20 \times 8 = 165,72 \text{ Mrd. DM}$ abfließen lassen müssen. Die Diskrepanz von knapp 23 Mrd. DM bedeutet immerhin, dass man um fast 14 % unter dem Plan geblieben ist. Eine politische Bankrotterklärung aber sähe anders aus; bis dato kann man nicht ernsthaft von einem Scheitern des BVWP sprechen.

Dennoch: die Würfel sind gefallen, die Verkehrsabteilungsleiter und –minister der Länder werden noch im März, der Bundestagsverkehrsausschuss im April 1999 von den Entscheidungen zur Überarbeitung des BVWP unterrichtet. Die Nennung eines genauen Zeitpunkts für die Verabschiedung des Plans vermeidet das BMVBW aber.

In der Rede Minister Münteferings vor dem Ausschuss kündigt er zudem das nunmehr „Investitionsprogramm“ (IP) genannte Paket der Projekte an, die innerhalb der laufenden Legislaturperiode fertiggestellt bzw. begonnen werden und an die Stelle der mehrjährigen, nach Verkehrsträgern getrennten Ausbaupläne treten.

Mit dem Investitionsprogramm verschafft sich das BMVBW nicht nur an der Pressefront eine Atempause – auch die Bundesländer beschäftigen sich geradezu leidenschaftlich mit diesem neuen Instrument. Die Arbeiten am BVWP können daher zeitlich parallel nahezu ohne mediales oder landespolitisch motiviertes Störfeuer voranschreiten. Um beide Prozesse ablauftechnisch unter Kontrolle zu halten, zeichnet die Projektgruppe BVWP organisatorisch auch für das Investitionsprogramm verantwortlich.

Flankiert wird die Infrastruktur-Offensive der neuen Bundesregierung durch den Startschuss für die Arbeiten an einem sogenannten „Verkehrsbericht“, der ebenfalls im April 1999 angekündigt wird und als eine Art verkehrspolitisches Grundsatzmanifest transparent die zukünftige Herangehensweise an die Verkehrswegeplanung beleuchten soll.

Um alternative Formen der Infrastrukturfinanzierung außerhalb des Bundeshaushalts zu etablieren, setzt der Verkehrsminister im September 1999 eine hochkarätig besetzte Kommission unter Leitung des ehemaligen Bahn- und Postvorstands Wilhelm Pällmann ein.

In der Infrastruktur-Arena hat das BMVBW sich also als machtvoller Agenda-Setter positioniert, der sich selbst, aber eben auch seinen Adressaten und Kritikern die Fähigkeit zum „multi-tasking“ abverlangt. Das bleibt nicht ohne gereizte Reaktionen speziell der Länder.

2.3.2 Die Programm-Inflation in den Jahren 1999 und 2000

Das Investitionsprogramm (IP) 1999-2002

Ratio und Aufstellung

Als die SPD 1998 in Bonn nach 16 Jahren Opposition wieder Regierungsverantwortung übernimmt und erstmals die Grünen in ein Bundeskabinett einziehen, empfinden viele Augenzeugen dies als eine Zäsur. Wer so lange vom Herrschaftswissen der Ministerialbürokratie ausgeschlossen war oder noch nie Zugang zu ihm hatte, braucht eine nicht unbeträchtliche Zeitspanne für Inventur und Einarbeitung. Andererseits erhöht der Zwang zur Profilierung die Gefahr politischer Schnellschüsse.

Unpopuläre, ideologisch anmutende Projekte wie die Ökosteuer oder auch die angekündigte Reform des Staatsangehörigkeitsrechts sowie handwerkliche Fehler bei der Führung der Ministerien schicken die Regierung schon bald auf Meinungstalfahrt: im Februar 1999 erreicht die Bewertung der Koalition in den Nachrichten der großen Fernsehsender einen dramatischen Tiefpunkt (Brettschneider/Rettich 2008: 77). Sie muss unbedingt Handlungsfähigkeit beweisen und wieder ein positives Stimmungsumfeld schaffen. In der Mediendemokratie greifen die Politiker dafür gern zu neuen Programmen, Initiativen, Reformen – auch wenn sie damit Maßnahmen etikettieren, die sowieso stattgefunden hätten, einen nur geringen Innovationsgrad aufweisen oder sogar hinter frühere Zusagen zurückfallen.

Das Investitionsprogramm ist somit der Versuch, auf dem öffentlichkeitswirksamen Feld der Infrastruktur die politische Führungsrolle zu besetzen. Die äußeren Rahmenbedingungen hätten ein sofortiges Handeln nicht unbedingt diktiert: das Straßenbauprogramm ist noch bis einschließlich 2000 gültig, der Fünfjahresplan Schiene bis 2002. Aber der Eindruck des „Weiter so“ soll vermieden werden, zumal sich mit dem Regierungswechsel auch die finanziellen Koordinaten verschieben. Mit der Anpassung des mittelfristigen Bauprogramms an die Legislaturperiode geht die Koalition ein nicht unerhebliches Risiko ein – vor der nächsten Wahl lässt sich genau ablesen, wie viel Prozent ihres Planes verwirklicht wurden. Hier gibt es dann kaum noch einen überzeugenden ‚argumentativen Notausgang‘. Mag dies unter Transparenzgesichtspunkten ein Fortschritt sein, so fragt sich doch, ob dem langlebigen Investitionsgut Infrastruktur wirklich damit gedient ist, sich in das Korsett der Bundestagswahlperioden pressen zu lassen. Aber die Multifunktionalität des Investitionsprogramms liegt ebenso klar auf der Hand: es strahlt Handlungsfähigkeit aus, lässt sich pressewirksam vermarkten und passt mit seinem – zumindest vordergründig – integrativen Ansatz auch noch in den ideologischen

Überbau der neuen Regierung. Wirklich integrativ, auf die Wechselwirkung der Verkehrsträger bezogen, ist das Programm natürlich nicht, aber immerhin gehören die separaten Ausbauprogramme mit ihren unterschiedlichen Laufzeiten der Vergangenheit an. Diesen Paradigmenwechsel, der den Fachabteilungen im BMVBW einen Teil ihrer Selbstbestimmung nimmt, sollte man nicht unterschätzen.

Die konkrete Ausgestaltung des IP wird dann noch einmal durch das 30 Mrd. DM-Spar-konzept des im April 1999 neu ernannten Finanzministers Hans Eichel verzögert. Auch der Etat des Verkehrsministers muss seinen Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen leisten. Daher verschiebt sich die Vorlage des IP bis in den Spätsommer 1999, erst am 17. September ist das Konzept fertig³⁹ und wird kurz danach den Ländern, den Bundesressorts und den Fraktionsvorsitzenden im Bundestag zugestellt.

Reaktionen auf den Programmentwurf

Das in seinen Einzelheiten ohne Konsultation der Länder entstandene Maßnahmenpaket gilt im BMVBW von Anfang an als Gratwanderung. Die Fachleute erwarten deutliche Kritik und stellen einen Katalog von Argumenten zusammen, der die „Sicherstellung der Kontinuität bei Planungs- und Bauinvestitionen“ in den Mittelpunkt stellt, gleichzeitig aber Änderungen im Laufe der Beratungen mit den Ländern nicht ausschließt⁴⁰. Die Vermutung einer lebhaften Reaktion bewahrheitet sich: als das BMVBW nur rund einen Monat später Bilanz zieht, verzeichnet es eine beachtliche Anzahl von Rückäußerungen – wobei sich die Aufstellung auf schriftliche Eingaben beschränkt, die tatsächliche Zahl der Einwirkungsversuche also noch deutlich höher liegen dürfte⁴¹. Aber auch so ist die Resonanz beeindruckend: 9 der 16 Bundesländer geben Stellungnahmen ab, manche auch mehrfach. So melden sich aus Bayern sowohl der Ministerpräsident als auch Innen-, Verkehrs- und Landwirtschaftsminister mit je eigenen Schreiben zu Wort. Ministerpräsident Stoiber fordert gemeinsam mit seinem baden-württembergischen Amtskollegen Teufel ein Gespräch mit dem Bundesverkehrsminister. Neben zahlreichen Einzelprojektänderungswünschen werden fast durchgängig das geringe Volumen, die fehlende Abstimmung mit den Ländern und – aus den westlichen Ländern – die Bevorzugung der VDE kritisiert.

Außerdem melden sich 20 Bundestagsabgeordnete zu Wort. Bemerkenswert dabei: die weit-aus meisten Änderungswünsche stammen von Volksvertretern der Regierungsparteien:

³⁹ vgl. Projektgruppe Bundesverkehrswegeplanung: Investitionsprogramm 1999 bis 2002 vom 17.09.1999- Gz. PG BVWP/20.71.10-50

⁴⁰ vgl. Vorlage an den Referatsleiter für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vom 22.09.1999- Gz. PG BVWP/20.70.50-30/We

⁴¹ vgl. StS-Vorlage vom 27.10.1999 – Gz. PG BVWP/20.71.10-50

80 % von der SPD, 5 % von Bündnis 90/Die Grünen; CDU/CSU steuern nur 15 % bei. Besonders ausführlich setzt sich der verkehrspolitische Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen mit dem IP auseinander. Er fordert neben einer Mittelangleichung zwischen Straße und Schiene Neujustierungen für 37 konkrete Projekte, darunter den Verzicht auf eine ganze Reihe von Straßenaus- und -neubauten. Von einer gelungenen Abstimmung zwischen BMVBW und den Regierungsparteien kann also keine Rede sein, auch wenn sich die meisten SPD-Abgeordneten lediglich für ein bestimmtes Vorhaben starkmachen.

Der Unmut der Länder kocht am 7. Oktober 1999 auch bei der BVWP-Arbeitskreissitzung hoch. Das offizielle Protokoll verzeichnet „heftige Kritik“⁴², indirekt ist von einem Diktat die Rede. Die versammelten Landesbeamten erklären ihren Dissens und kündigen ein politisches Nachspiel an. Das BMVBW argumentiert, das IP sei nicht der Bundesverkehrswegeplan. Sein Zweck liege darin, „in der Art eines Fünfjahresplanes mittelfristig festzulegen, welche Maßnahmen gebaut/weitergebaut werden.“ Noch offene Fragen könne man in bilateralen Gesprächen klären.

Zum politischen Showdown kommt es Anfang November. Am 3. November beschließt das Bundeskabinett den Investitionsplan, zeitgleich mit dem Beginn der regulären VMK – die das Ergebnis nur zur Kenntnis nehmen kann. Als Bundesverkehrsminister Klimmt am 4.11. der Konferenz die Einzelheiten erläutert, bemängelt sie die zurückgehenden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und fordert u.a. schnellstmöglich Klarheit über Maßnahmen, die es trotz Planfeststellung nicht in das IP geschafft haben. Für den nächsten BVWP geben sie dem Bund eine Bearbeitungszeit von 2 Jahren vor. Immerhin begrüßen die Länder die Einsetzung der Kommission zur Erschließung von neuen Wegen bei der Infrastrukturfinanzierung⁴³.

Das Anti-Stau-Programm (ASP) 2003-2007

Ratio und Aufstellung

Unmittelbar nach Verabschiedung des Investitionsprogramms 1999-2002 beginnen im BMVBW – wiederum unter Federführung der Projektgruppe BVWP – die Arbeiten an einem Anschlussprogramm zum IP. Das Vorhaben firmiert zunächst unter der Überschrift „Initiative gegen den Stau“ bzw. „Engpassbeseitigungsprogramm (EBP)“. Interessanterweise soll es – auf die Konsolidierungsbemühungen des Finanzministeriums Rücksicht nehmend – nicht aus den bisherigen Steuerquellen, sondern aus der geplanten streckenbezogenen Autobahnbenut-

⁴² vgl. Vermerk vom 07.03.2000 – Gz. PG BVWP/20.70.50-25; der Zeitraum zwischen Sitzung und Protokollanfertigung (5 Monate) zeugt vom erheblichen Diskussionsbedarf vor der Niederschrift

⁴³ Niederschrift der VMK vom 03./04.11.1999, TOP 3

zungsgebühr für LKW geschöpft werden. Am 13. Januar 2000 fühlt das BMVBW beim BMF auf Abteilungsleitersebene vor, nicht ohne auf eine „erste positive Verständigung“ zwischen Bundeskanzler und den Ressortministern Klimmt und Eichel hinzuweisen⁴⁴. Die Runde verhandelt also gewissermaßen „im Schatten der Hierarchie“. Das BMVBW verfolgt einen ambitionierten Zeitplan: bereits Anfang Februar will man das neue Programm der Öffentlichkeit vorstellen.

Das BMF kann sich eine „politische Zweckbindung von Einnahmen“ vorstellen, solange die Ziele der zeitgleich konzipierten Steuerreform nicht durchkreuzt werden. Es fürchtet aber eine Diskussion um die mögliche Höhe der Autobahn-Maut und bezweifelt die Notwendigkeit, im Jahre 2000 eine konkrete Aussage über Investitionen in den Jahren ab 2003 zu treffen. Außerdem gebe es einen Kabinettsbeschluss, wonach die LKW-Gebühren der 1995 eingeführten Vignette der Finanzierung der Bahnreform dienen.

Mit diesem für das BMVBW erfreulichen Ergebnis geht es in eine Leitungsrunde am 18. Januar 2000, in der Minister Klimmt weitreichende Entscheidungen trifft:

die Laufzeit des Programms beträgt 5 Jahre, es soll alle drei Verkehrsträger umfassen und ein Volumen von 7,4 Mrd. DM aufweisen, von dem 50 % in Straßenprojekte fließen. Bei der Projektauswahl stehe die Nachvollziehbarkeit und Offensichtlichkeit im Vordergrund.

Was die Einbeziehung der anderen politischen Kräfte angeht, so beweist der Minister Mut: bis zur geplanten Finalisierung des Programms Anfang Februar soll lediglich eine Abstimmung mit den Koalitionspartnern von Bündnis 90/Die Grünen sowie eine Unterrichtung der Bundestagsfraktionen erfolgen. Außerdem wird Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium zu Maßnahmen mit besonderem naturschutzfachlichem Bezug gesucht. Die Bemühungen des BMVBW konzentrieren sich also auf den Koalitionspartner. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem verkehrspolitischen Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen Albert Schmidt zu, der damals als einer der renommiertesten Fachpolitiker seiner Fraktion gilt. BMVBW-Staatssekretär Wittling empfängt ihn am 25. Januar 2000 zu einem Gespräch, in dessen Verlauf Schmidt den 50 %-Anteil der Straße akzeptiert, gleichzeitig aber Nachbesserungen zugunsten der Schiene und zulasten der Wasserstraße vorschlägt. Damit stiege volumenmäßig der Schienenanteil von 2/6 auf 3/8, oder prozentual von rund 33 auf fast 38 %. Der Vorschlag findet Eingang in die abschließende Ministervorlage zum EBP⁴⁵. Eine Einbeziehung der Länder sieht der EBP-Fahrplan trotz der gerade erst mühsam geglätteten Wogen nach dem Investitionsprogramm hingegen nicht vor. Die Anwesenden sind sich bewusst, dass eine Vorabinformation nicht realisiert werden kann und die Länder vor vollendete Tatsachen

⁴⁴ Vermerk des BMVBW vom 14.01.2001 – Gz. Abteilung A / PG BVWP/20.70.60-04/Va 00

⁴⁵ Ministervorlage vom 31.01.2000 – Gz. Abteilung A/PG BVWP/20.70.60-04/1 Va 00 II

gestellt werden. Erneut macht der Bund also deutlich, wer in Sachen Verkehrsinfrastruktur das Heft des Handelns hat.

Politischen Gegenwind erwartet die Runde von den Sachwaltern der Neuen Bundesländer, da die mit dem Programm zu beseitigenden Engpässe weit überwiegend in den alten Bundesländern liegen. Aber auch hier macht die Runde keine Konzessionen: der Osten muss sich die Sonderinvestitionen nach Vollendung der Einheit entgegenhalten lassen. Die für das Engpassbeseitigungsprogramm zu erstellende Karte soll zusätzlich die VDE und die vom EFRE geförderten Vorhaben enthalten und so den Eindruck eines flächendeckenden Investitionstep-pichs vermitteln – kreative Buchführung statt Transparenz also? Immerhin wird noch ein sächsisches Projekt aufgenommen, so dass die neuen Länder nicht leer ausgehen.

Bemerkenswert auch, dass im Straßenbereich lediglich Autobahnabschnitte berücksichtigt werden.

Am 14. Februar 2000 stellt Minister Klimmt das noch kurzfristig in ‚Anti-Stau-Programm‘ umbenannte Maßnahmenpaket der Öffentlichkeit vor. Gegenüber der Presse äußert er sich sehr offen und legt Wert darauf, dass das Programm nicht regionalen Kriterien folge⁴⁶, sondern dort ansetzt, wo die Stauproblematik es erfordert. Daraus ergebe sich eine Bevorzugung der Ballungsräume.

Reaktionen auf den Programmentwurf

Anders als das Investitionsprogramm 1999-2002 ruft das Anti-Stau-Programm bei den Ländern keine heftige Reaktion hervor. Das mag einerseits daran liegen, dass es durch die Finanzierung über die LKW-Maut das normale Bauprogramm ergänzt und damit das letzte Wort über die Investitionen in den jeweiligen Ländern noch nicht gesprochen ist. Andererseits steht die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes an, der für denselben Zeitraum gelten wird und den Ländern weitere Ergänzungsmöglichkeiten eröffnet.

Auch auf Bundesebene fällt die Kritik der Oppositionsparteien eher milde aus. Die CDU spricht zwar von einem unseriösen Programm⁴⁷ und die FDP findet, dass bereits erheblich früher als 2003 etwas gegen den Stau unternommen werden müsse, aber die deutlichste Ablehnung kommt aus den Reihen der ökologisch orientierten Verbände wie VCD oder

⁴⁶ Welt-Online-Artikel vom 16.02.2000, Webseite http://www.welt.de/print-elt/article502761/Klimmt_Mit_3_7_Milliarden_gegen_den_Stau.html, abgerufen am 03.07.2009

⁴⁷ vgl. Artikel im Online-Presseportal vom 17.02.2000, Webseite <http://www.presseportal.de/pm/7846/112890>, abgerufen am 26.03.2017

BUND⁴⁸. Die Grünen haben hier verkehrspolitisches Kapital verspielt. Die vergleichsweise positive Stellungnahme des ADAC⁴⁹ wirkt da wie ein Menetekel.

Das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) 2001 - 2003

Der Zufall wollte es, dass die Regierung zwischen Investitions- und Anti-Stau-Programm im Oktober 2000 noch ein drittes Maßnahmenpaket platzieren konnte. Der große Erfolg der Versteigerung von Mobilfunklizenzen für den UMTS-Standard spülte fast 100 Mrd. DM in die Kassen des Bundesfinanzministeriums. Nachdem der letzte Zuschlag am 18. August 2000 erfolgt war, entbrannte die politische Debatte, wie der in dieser Höhe selbst von Optimisten nicht vorhergesagte Geldsegen verwendet werden solle. Die Rhein-Zeitung brachte es auf den Punkt: „UMTS-Milliarden heizen Ausgaben-Phantasie an“⁵⁰. Mehrere Ministerpräsidenten melden sich zu Wort und wollen an den Einnahmen beteiligt werden. Bayerns Regierungschef Stoiber schlägt sogar eine Länderinitiative vor, um gemeinsam gegen den Bund Front zu machen. Auch Hessens Ministerpräsident Koch argumentiert in diese Richtung. Als Aufhänger fungiert die Tatsache, dass die Telefongesellschaften ihre UMTS-Ausgaben zu Lasten der Länder steuermindernd bei Umsatz- und Gewerbesteuer geltend machen können.

Die SPD-regierten Länder beschließen schnell, sich nicht instrumentalisieren zu lassen⁵¹. Finanzminister Eichel wiegelt zunächst ab: er beabsichtigt, den Betrag vollständig zur Schuldentilgung zu verwenden und nur die daraus folgende Zinsersparnis von 5 Mrd. DM auszuschütten. Der damalige Bundesumweltminister Trittin befürwortet einen Einsatz für die Bereiche Umwelt und Bahnverkehr, allerdings denkt er vorrangig an den Öffentlichen Nahverkehr.

Doch schon bald kristallisiert sich heraus, dass im BMVBW die Verkehrswegeinvestitionen Priorität haben. Anfang September 2000 rechnet Bundesminister Klimmt mit 2,5 Mrd. DM, die er für die Eisenbahn-Erneuerung und den Bau von Ortsumgehungen einsetzen will – unter ausdrücklichem Hinweis auf die Möglichkeit, die im Investitionsprogramm 1999-2002 mit geringerer Dringlichkeit enthaltenen Maßnahmen nun doch zeitnah realisieren zu können.⁵²

⁴⁸ vgl. Artikel in Spiegel Online vom 15.02.2000, Webseite <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/verkehr-berlin-plant-anti-stau-programm-a-64373.html>, abgerufen am 26.03.2017

⁴⁹ vgl. Artikel im Online-Presseportal vom 15.02.2000, Webseite <http://www.presseportal.de/pm/7849/111941>, abgerufen am 26.03.2017

⁵⁰ vgl. Artikel in der Rhein-Zeitung vom 17. 08.2000, Webseite <http://rhein-zeitung.de/on/00/08/17/topnews/umtsgeld.html>, abgerufen am 04.07.2009

⁵¹ vgl. Artikel in Welt Online vom 22.08.2000, Webseite http://www.welt.de/print-welt/article529469/SPD_Laender_stuetzen_Eichels_UMTS_Plaene.html, abgerufen am 04.07.2009

⁵² vgl. Artikel im Handelsblatt vom 04.09.2000, Webseite <http://www.handelsblatt.com/archiv/neue-debatte-um-umts-erloese;324531>, abgerufen am 04.07.2009

Die in den Folgewochen aufgestellte Liste förderungswürdiger Projekte wird am 28. September 2000 dem Finanzminister zugeleitet. Sie umfasst Maßnahmen im Wert von 4 Mrd. DM, auf das Jahr 2001 begrenzt. 1 Mrd. DM waren bereits bei den Haushaltsverhandlungen für 2001 verteilt worden. Hans Eichel geht zu diesem Zeitpunkt noch davon aus, die Mehrausgaben nur einmal bewilligen zu müssen. Doch ein „Machtwort“ des Bundeskanzlers⁵³ weitet das Programm auf drei Jahre aus; die Verstetigung der Investitionen im Verkehrsbereich ist sogar bis 2004 im Finanzplan abgesichert. Gegenüber dem Anti-Stau-Programm ergeben sich signifikante Gewichtsverschiebungen: von den jährlich 4 Mrd. DM fließen 2 Mrd. DM in den Ausbau der Schienenwege, nur 0,9 Mrd. DM in den Straßenbau. Beim Verkehrsträger Straße stehen Ortsumgehungen und substanzerhaltende Sofortmaßnahmen im Vordergrund, die Autobahnen gehen leer aus.

Einige Bundesländer wollen diesen Alleingang des Bundes nicht tatenlos hinnehmen und geben ein Gutachten in Auftrag, das ihnen einen Teil der UMTS-Erlöse zuspricht.

Bayern, Baden-Württemberg und Hessen ziehen daraufhin im Frühjahr 2001 sogar vor das Bundesverfassungsgericht, um die Rechtmäßigkeit der UMTS-Mittelverwendung prüfen zu lassen. Doch am 28. März 2002 entscheidet das höchste deutsche Gericht zugunsten der Bundesregierung – Telekommunikation sei Bundessache und die damit einhergehenden Verwaltungserlöse gehörten folgerichtig auch allein dem Bund (BVerfG, 2 BvG 1/01).

Drei Programme – ein Gewinner

Am Ende des Jahres 2000 haben sich die Gewichte in der deutschen Verkehrspolitik eindeutig zugunsten des Bundes verschoben. Mit drei medienwirksam platzierten Initiativen hat sich das Bundesverkehrsministerium an die Spitze der Bewegung gesetzt und klar gemacht, wem die Führungsrolle bei den Infrastrukturinvestitionen gebührt.

IP, ASP und ZIP – diese drei Akronyme stehen für eine beispiellose Machtdemonstration der Bundesregierung. Vom Konzept des kooperativen Föderalismus hat sich Berlin deutlich entfernt. Im Vorfeld der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes betreibt der Bund im Bereich der Verkehrswegeinvestitionen vielmehr ein wahres „power-play“.

Von ihrem Wirkungsgrad her beurteilt, erscheinen zumindest zwei der Maßnahmenpakete fragwürdig: das Investitionsprogramm umfasst viele Projekte, die sowieso in Angriff genommen worden wären und das Anti-Stau-Programm gleicht einem ungedeckten Wechsel auf die Zukunft. Seine Finanzierung steht und fällt mit dem pünktlichen Beginn der streckenbezoge-

⁵³ vgl. Artikel in „Der Spiegel“ Nr. 42/2000 vom 16.10.2000, S. 24f. „Der Stachel sitzt tief“

nen Autobahnmaut, der auch damals schon keineswegs sicher ist und deren Höhe noch gar nicht feststeht.

Bei allen drei Programmen bleiben die Bundesländer Zuschauer, ohne sich wirklich wehren zu können. Sie werden allenfalls „post festum“ unterrichtet, aber nicht wirklich in den Entscheidungsprozess einbezogen. Selbst der nach dem ZIP von einigen Ländern beschrittene Rechtsweg endet mit einer Niederlage.

Bundeskanzler und Verkehrsminister hingegen gehen deutlich gestärkt in die Verhandlungen über den BVWP – allenfalls der Koalitionspartner Bündnis 90/Die Grünen hat ihnen noch Zugeständnisse abringen können.

2.4. Der BVWP 2003

2.4.1 Rechtlich-methodische Weichenstellungen für den BVWP 2003

Nach den Absichtserklärungen der Koalitionsvereinbarung, den ersten Grundsatzentscheidungen im Verkehrsministerium und der Unterrichtung von Parlament, Bundesländern und Öffentlichkeit nehmen gegen Ende des ersten Halbjahres 1999 auch die technischen Parameter für die BVWP-Überarbeitung binnen weniger Tage Gestalt an.

In der ersten Sitzung der Steuerungsgruppe „Bundesverkehrswegeplanung“ diskutieren die Teilnehmer vertieft über alle relevanten Fragestellungen, zum Teil in Form eines Brainstorming⁵⁴. Dabei werden auch unkonventionelle Ideen ventiliert, so z.B. die Reservierung von Mitteln für den Bund außerhalb der Länderquoten. Die versammelten Experten erwarten einen erheblichen Einfluss der Umweltgesetzgebung auf die Vorarbeiten. Sie erwähnen explizit die von der EU verabschiedeten und in innerdeutsches Recht transformierten Fauna-Flora-Habitat- sowie Vogelschutzrichtlinien sowie die Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Runde ist sich einig, dass nicht alle 1992 zum VB erkorenen Projekte auch 2003 in diese Kategorie kommen können, auch wenn die allgemeine Erwartungshaltung zumindest per Saldo eine Ausweitung des VB vorgibt.

Schwierigkeiten erwartet die Steuerungsgruppe bei der Integration des von 2000 bis 2006 laufenden EFRE-Programms der EU, da dieses z.T. völlig neue, bislang nicht im Rahmen des BVWP bewertete Maßnahmen aufgenommen hat. Sie verringern den Handlungsspielraum. Dem Thema Erhaltung der bestehenden Verkehrswege soll mehr Gewicht verliehen werden, ebenso der Wechselwirkung zwischen Verkehr und Bauen.

Bereits einen Tag später tauscht sich das BMVBW mit kommerziellen Verkehrsplanern, Vertretern der Ingenieursverbände, der Bauindustrie, der Gewerkschaften und der Umweltschutzorganisationen im Rahmen eines Expertengesprächs zum BVWP aus. Ein Protokoll wird hierzu allerdings nicht angefertigt.

Den Sitzungsreigen beschließen Konsultationen mit dem Bundesumweltministerium und eine Sitzung des AK BVWP am 10. Juni 1999 in Bonn. Die Länder erfahren, dass der Bund die verstärkte Integration von raumordnerischen und städtebaulichen Belangen sowie die teilweise Monetarisierung von Umwelteffekten bei den aktuell zu erstellenden Verkehrsprognosen, aber auch bei der Bewertung der Einzelvorhaben plant. Neben das eher dem Laissez-faire verpflichtete Trendszenario soll mindestens ein Alternativ-Szenario („Integrationsszenario“) mit verkehrspolitisch anderer Akzentuierung treten.

⁵⁴ vgl. Vermerk der Projektgruppe BVWP vom 11.06.1999 - Gz. PG BVWP/20.70.50-30/8 Va 99

Nach diesem Sitzungsmarathon verlagert sich im zweiten Halbjahr 1999 der Fokus eindeutig zum Investitionsprogramm 1999-2002, auch wenn auf Arbeitsebene die Vorbereitungen zum BVWP weitergehen. Anfang 2000 fordert der Bund dann die Länder auf, ihre Maßnahmen zur Fortschreibung der Bedarfspläne für Straßen- und Schienenwegeausbau einzureichen. Parallel dazu konkretisiert sich der Inhalt des eine integrierte Verkehrspolitik abbildenden Szenarios, jetzt „Konsens-Szenario“ genannt, in dem die Bahn eine überproportionale Steigerung ihres Anteils am Gütertransport realisiert und Maßnahmen zur Beeinflussung der Entscheidung für ein bestimmtes Verkehrsmittel greifen – so z.B. die Einführung alternativer Antriebe oder die Besteuerung des Flugbenzins.

Relativ breiten Raum nimmt in der innerministeriellen Diskussion im Frühjahr 2000 die Frage ein, welche Projekte für den neuen BVWP als gesetzt gelten sollen. Ein Vermerk der Projektgruppe BVWP⁵⁵ spricht sich deutlich dafür aus, Projekte mit bestandskräftigem Planfeststellungsbeschluss nicht erneut zu bewerten. Umweltgesichtspunkte seien durch die Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. bei älteren Projekten durch ein vergleichbares Verfahren ausreichend berücksichtigt, eine erneute Bewertung könnte zur Ungültigkeit des Beschlusses führen – Haushaltsmittel für die umfangreichen Planungen wären dann zumindest teilweise umsonst verausgabt worden. Allerdings hält die Projektgruppe ein vereinfachtes Verfahren für möglich, in dem das Vorhaben lediglich wesentliche Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Bewertung durchläuft und nur bei einer Verschlechterung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses detailliert auf den Prüfstand kommt. Die Ergebnisse des vereinfachten Verfahrens seien jedoch, da auf gegenwärtigen Verkehrsmengen und Kosten basierend, eigentlich nicht mit denen des BVWP 1992 vergleichbar.

Im März 2000 verständigt sich die Steuerungsgruppe dann darauf, den ambitionierten Zeitplan mit BVWP-Kabinettsvorlage zum Jahreswechsel 2001/2002 – also vor der nächsten Bundestagswahl – weiterzuverfolgen und Transparenz beim Einfluss der neuen Faktoren Umweltrisiko, Raumwirksamkeit und städtebaulicher Effekt auf die Bewertung herzustellen⁵⁶. Hier müssen nun entscheidende Stellschrauben justiert werden, da sich unter Umständen beträchtliche Auswirkungen auf das Schicksal einzelner Projekte ergeben können. Entsprechend schwierig gestaltet sich die Meinungsbildung im BMVBW. Auch wenn die Projektgruppe das Heft in der Hand behält, verlagert sie das Thema dennoch teilweise in eine neue Arena, und zwar in eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit den Planungsreferaten.

⁵⁵ vgl. Vermerk vom 09.03.2000 – Gz. PG BVWP

⁵⁶ vgl. Ergebnisprotokoll der 4. Sitzung der Steuerungsgruppe BVWP am 17.03.2000, zitiert nach Vermerk vom 21.03.2000, Gz. PG BVWP/20.70.50-45

Auf der nächsten Sitzung des AK BVWP am 18. April 2000 informiert das BMVBW die Länder über die Absicht, dem Vorsitzenden des Verkehrsausschusses und den verkehrspolitischen Fraktionssprechern im Deutschen Bundestag die Länderanmeldungen zur Verfügung zu stellen. Die Länder reagieren ablehnend, zumal viele von ihnen die Projektlisten als Fachstellungnahme ohne Ressortabstimmung oder Kabinettsbeschluss abgegeben haben. Sie wollen erst nach Vorliegen der endgültigen Prognose- und Bewertungskriterien eine politische Entscheidung herbeiführen. Der AK formuliert sogar die förmliche Bitte, seine Bedenken der Leitung des BMVBW vorzutragen. Hier zeigt sich eine ganz wesentliche Schnittstellenproblematik bei der Aufstellung des BVWP. Wann und inwieweit die politische Ebene einzubeziehen ist, beurteilen Bund und Länder unterschiedlich. Die Vertreter der föderalen Interessen geben offen zu, dass sie eine „nicht absehbare Flut von zusätzlichen Anträgen bzw. Nachfragen“⁵⁷ befürchten. Das BMVBW entscheidet jedoch anders. Es informiert die Länder auch darüber, dass in Erweiterung der in der Koalitionsvereinbarung enthaltenen Festlegung Projekte mit bis zum 31. Dezember 1999 ergangenem Planfeststellungsbeschluss grundsätzlich nicht neu bewertet werden. Die Auswirkungen der neuen methodischen Grundlagen wird der Bund den Ländern anhand mehrerer Beispielfälle verdeutlichen.

Keine Bedenken haben die Mitglieder des AK gegen die Entsendung eines Vertreters der Umweltministerkonferenz in ihr Gremium.

Bei der nächsten AK-Sitzung am 29. Juni 2000 gibt der BMVBW zu, weiterhin keine Projektanmeldungen der Deutschen Bahn AG erhalten zu haben. Innerhalb der DB laufe noch die Diskussion über die zukünftige Netzstruktur.

Für die weitere Sitzung am 4. August 2000 fasst das Bundesverkehrsministerium den Sachstand bezüglich des Bedarfs an Fernstraßen in einer Tischvorlage zusammen, die in klarer Sprache den engen Spielraum skizziert und die Länder vor politischer und finanzieller Taktiererei warnt.

Die als gesetzt anzusehenden, nicht mehr zu bewertenden Projekte erreichen einen Umfang von 50 Mrd. DM, die vertieft zu analysierenden Maßnahmen der Länder belaufen sich auf weitere 122 Mrd. DM. Gesetzte und detailliert zu bewertende Vorhaben entsprechen 2.400 Verkehrseinheiten. Als Überhang aus dem VB des BVWP 1992 wurden Projekte im Werte von 55 Mrd. DM ermittelt – ganze 25 Mrd. DM stehen jedoch für den VB im neuen BVWP zur Verfügung.

Deshalb kündigt der BMVBW eine rigide Prüfung der Kostenkalkulation für die von den Ländern eingereichten Vorhaben und eine Aussonderung aller Maßnahmen an, bei denen der

⁵⁷ vgl. Ergebnisvermerk vom 19.05.2000 über die Sitzung des AK BVWP vom 18.04.2000, Gz. PG/BVWP/20.70.50-25/17 VA 00

bisherige Planungsstand nicht ausreicht oder die Unterlagen lückenhaft seien. Das Ministerium habe die Anmeldung zahlreicher nicht bedarfsplanrelevanter Verkehrseinheiten festgestellt, mit der offensichtlich die landespolitische Diskussion vermieden werden sollte. Im Ergebnis wolle das BMVBW eine Vielzahl von Projekten aussondern.

Diese Strategie wird den Ländern auch in den z.T. zeitlich vor der Sitzung stattfindenden bilateralen Gesprächen nahegebracht. Den Ländern bleibt nichts anderes übrig, als sich gegenüber dem Bund erneut ausführlich zu rechtfertigen.

Nach dem Eindampfen der Projektlisten gibt das BMVBW im Herbst 2000 die Bewertungen aufgrund der neuen Methodik in Auftrag, zunächst als „Pre-Test“ zur Methodenstabilisierung bis Ende März 2001. Im Juni 2001 sollen dann die Ergebnisse vorliegen⁵⁸.

2.4.2 Der Verkehrsbericht – eine anspruchsvolle ‚Road Map‘

Der vom damaligen Minister Müntefering bereits im April 1999 in Aussicht gestellte und dann im November 2000 mit etwa halbjähriger Verspätung erschienene „Verkehrsbericht“ mit dem Obertitel „Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft“ soll nach eigener Aussage eine Zwischenbilanz der Verkehrspolitik in der laufenden Legislaturperiode ziehen (BMVBW 2000: 5). Jedenfalls ist es die erste, für die breitere Öffentlichkeit bestimmte Publikation zur Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplanes. Sie beschreibt bereits in aller Ausführlichkeit, wie sich das Bundesverkehrsministerium den Weg zum neuen BVWP vorstellt. Der Zeitpunkt ist gut gewählt: die Verkehrsprognose für 2015 liegt vor, die Entscheidung für ein die Planungen leitendes Szenario ist gefallen.

Breiten Raum nimmt die Herleitung des Leitbildes für die Investitionsentscheidungen bis 2015 ein: das sogenannte Integrationsszenario. Anders als das von einem Status Quo der Rahmenbedingungen ausgehende Laisser-faire-Szenario und das mit einer gesellschaftlich nicht für durchsetzbar gehaltenen massiven Verteuerung von Straßen- und Luftverkehr kalkulierende Überforderungsszenario sorgt der Weg der Integration dafür, dass „Mobilität dauerhaft ermöglicht und wirtschaftlich verkraftbar gestaltet werden kann“ (BMVBW 2000a: 23). Kernpunkt bleibt eine deutliche Verlagerung vor allem des Güterverkehrs auf die Schiene, was durch eine Anhebung der Straßenbenutzungsgebühr für LKW erreicht werden soll. Ferner gilt es, durch Infrastrukturinvestitionen die Kapazität der Hauptabfuhrstrecken im Eisenbahngüterverkehr nachhaltig zu steigern. Ausdrücklich kein Ziel ist die Verkehrsver-

⁵⁸ vgl. Vermerk über die Abstimmung mit den planungsbegleitenden Referaten am 20. und 21.12.2000 – Gz. PG BVWP/20.70.50/23/1 Va 2001

meidung – sie wäre gemäß Überforderungsszenario mit der Einschränkung der Mobilität gerade der sozial schwächeren Bevölkerungsteile gleichbedeutend.

Zur Überarbeitung der Methodik im gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahren für Verkehrsprojekte enthält der Bericht ebenfalls klare Aussagen: die Komponenten Umwelt, Raumordnung und Städtebau erhalten mehr Gewicht (BMVBW 2000a: 20), auch wenn die Nutzen-Kosten-Analyse weiter die Hauptrolle spielt. In sie fließen allerdings eine Reihe neuer, monetär zu bewertender Faktoren ein, u.a. die Lärmbelästigung und Klimaschäden aufgrund von CO₂-Emissionen. Die Erfassung von Beschäftigungseffekten, Abgasen und den Kosten zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft wird verfeinert.

Im nicht finanziell darstellbaren Teil des Bewertungsverfahrens erfolgen eine Umwelttrisikoinschätzung (URE) sowie eine Raumwirksamkeitsanalyse (RWA). Die URE liegt in der Verantwortung des Bundesamtes für Naturschutz; sie kommt nur bei Projekten zum Tragen, die in einer Voruntersuchung ökologische Bedenken hervorgerufen haben. Dies gilt für alle drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße (BMVBW 2000b: 65).

Die RWA, bislang Teil der Nutzen-Kosten-Analyse, wird verselbständigt und untersucht Infrastrukturprojekte daraufhin, ob sie die verkehrliche Erschließung der für ihren Verdichtungsraum und die umgebende ländliche Region besonders wichtigen „zentralen Orte“ fördert und ihrer Verbindung untereinander dient. Zu „zentralen Orten“ im Sinne der RWA gehören auch Güterverkehrszentren, Flug- und Seehäfen. Sie fragt ferner danach, welche Entlastung eine Maßnahme für hoch belastete Verkehrskorridore und Ballungsräume bringt und wie sich ein Projekt städtebaulich auswirkt (vgl. BMVBW 2000b: 45ff).

An dieser Stelle lässt sich einwenden, dass jede neue Straße per se eine Entlastung darstellt, aber erfahrungsgemäß neuen Verkehr induziert und damit zumindest mittelfristig in ihrer Wirkung verpufft. Deshalb präferenziert die RWA nur entlastende Schienen- und Wasserstraßenprojekte. Bei der städtebaulichen Komponente wird dies allerdings relativiert: eine neue Ortsumgehung kann, auch wenn sie Neuverkehre und nicht nur Verlagerungen mit sich bringt, eine positive Bewertung erhalten, wenn damit städtebauliches Nutzenpotenzial einhergeht, sich also beispielsweise die Wohnqualität verbessert.

Der Verkehrsbericht kündigt darüber hinaus weitere anspruchsvolle Bewertungsschritte an. Erstmals soll beim Vergleich von Planfall (Realisierung des neuen BVWP) zum Vergleichsfall (also dem aktuellen Stand) nicht nur eine einzelprojektbezogene Betrachtungsweise zum Zuge kommen. Ergänzend soll der Plan die Wirkungen „interdependenter Maßnahmenbündel“ (BMVBW 2000b: 67) einbeziehen. Damit könnte beispielsweise eine Kette von Ortsumgehungen wegen ihres Gesamtzusammenhangs in den VB kommen, selbst wenn einzelne

Umfahrungen nicht den erforderlichen Kosten-Nutzen-Quotienten erreichen. Der Bericht gibt aber zu, dass es hierfür noch keine exakten Regeln gebe.

Außerdem beabsichtigt die Bundesregierung, den von Straßenbaumaßnahmen induzierten Verkehr einzupreisen. Neuverkehre werden dabei grundsätzlich nicht als gut oder schlecht angesehen: sie verursachen Kosten, gehen aber auch mit ihrem Nutzen in die Kalkulation ein. Das hierfür anwendbare Konzept stützt sich auf die sogenannte Konsumentenrente. Bei Schiene und Wasserstraße sieht das BMVBW den induzierten Verkehr als „zu vernachlässigende Größe“ (BMVBW 2000b: 67) an, was einer politischen Bevorzugung gleichkommt.

Schließlich propagiert der Verkehrsbericht eine Integration von Prognose und Bewertung. Wenn das Investitionsvolumen für den BVWP und damit der Umfang der realisierbaren prioritären Maßnahmen feststeht, soll ein weiterer Untersuchungsschritt feststellen, wie das sich dann ergebende Verkehrsnetz im Hinblick auf die Verkehrsprognosen zu bewerten ist (BMVBW 2000b: 68), ob bzw. zu welchem Prozentsatz es also beispielsweise den erwarteten Schienengütermehrverkehr aufnehmen kann. In diesem Punkt bleibt der Bericht aber extrem vage. Den richtigen Projektemix zu finden, der eine möglichst weitgehende Übereinstimmung mit den Prognosen herstellt, erscheint aufgrund der komplexen Interdependenzen und der Vielzahl von Projekten mit ihren Kombinationsmöglichkeiten als fast unlösbare Aufgabe. Sich dem Optimum möglichst dicht zu nähern, wäre schon ein Erfolg.

Die Regierung legt die Messlatte also sehr hoch. Es wird zu zeigen sein, ob sie den ambitionierten Versprechen auch entsprechende Taten folgen lassen kann.

2.4.3 Die Finalisierung der gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik

Auch wenn die Diktion des Verkehrsberichts den Anschein erwecken soll, dass nur noch wenige Punkte offen sind, so besteht nach seiner Veröffentlichung selbst ministeriumsintern weiter Aufklärungsbedarf. In einer Sitzung der planungsbegleitenden Referate kurz vor Weihnachten 2000⁵⁹ bitten beispielsweise zwei anwesende Referate trotz detaillierter Vorstellung und eingehender Diskussion um einen weiteren bilateralen Termin zum Thema, wie Raumentwicklung und Strukturpolitik in die Bundesverkehrswegeplanung Eingang finden. Außerdem soll eine Erörterung mit den Gebietsreferaten der Straßenbauabteilung stattfinden, die als Interessenwahrer der Länder im BMVBW gelten. Bis Februar 2001 soll dann die RWA endgültig stehen.

In der Sitzung erhalten die Referate auch den Schlussbericht des Forschungsvorhabens zur Umweltrisikoeinschätzung. Ein weiteres noch laufendes Forschungsprojekt beschäftigt sich

⁵⁹ vgl. Ergebnisvermerk vom 23.01.2001 – Gz. PG BVWP/20.70.50-23/1Va2001

mit der Herleitung der Prognoseszenarien. Seine Ergebnisse sollen zu einer Überprüfung der Güterverkehrsprognose und zu einer CO₂-Emissionsvorhersage nach Verkehrsträgern führen. Im Eisenbahnbereich stehen noch diverse Simulationen zur Netzbelegung aus, das neu entwickelte Bewertungsverfahren für Maßnahmen in großen Bahnknoten liegt erst „prototypisch“ vor.

Lediglich bei den Wasserstraßen konnte die Umlegung der Prognosedaten auf die definierten Projekte bereits erfolgen.

Wie Kosten-Nutzen-Analyse, die Belange von Ökologie, Raumordnung und Städtebau sowie weitere, politische Entscheidungskriterien (Verbesserung der Anbindung von Häfen und Flughäfen, Übereinstimmung mit der Bundesfernstraßengesamtnetzkonzeption usw.) miteinander zu einer schlüssigen Aussage bezüglich jedes einzelnen Projekts miteinander kombiniert werden können, wird die Planungsreferate des BMVBW letztlich noch bis in den Spätsommer 2001 beschäftigen. Am 24. August 2001 entscheiden sie sich für ein sogenanntes „Synthesemodell“, das in die Entscheidung über den Bedarf für eine Maßnahme zwar die raumordnerischen, nicht aber die ökologischen Aspekte einbezieht. Ob Vordringlicher, Weiterer oder Kein Bedarf besteht, soll nicht vom Umweltrisiko abhängen. Ökologische Sensibilität kann allenfalls zu einem umfangreicheren Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsverfahren führen. Raumordnung, Städtebau, Ökologie und politische Kriterien sollen nicht monetarisiert, also nicht über den Kosten-Nutzen-Quotienten ausgedrückt werden, sondern in eine verbale „von jedermann nachvollziehbare Abwägung“⁶⁰ Eingang finden. Ob die Leitungsebene des Ministeriums diesen Ansatz akzeptiert und gegenüber anderen Ressorts bzw. den Ländern durchsetzen kann, darüber bestehen Zweifel. Deshalb wollen die Referate eine Rückfallebene für das Syntheseverfahren erarbeiten, um im Bedarfsfall schnell reagieren zu können.

Dieser Punkt zeigt deutlich, dass das BMVBW sich in eine Interdependenz mit anderen Akteuren eingebunden sieht, gegen deren Widerstand es trotz formaler Allzuständigkeit keine kontroversen Entscheidungen treffen möchte. Bei den Bauprogrammen wie IP, ZIP oder ASP hat das Verkehrsministerium mehr Unabhängigkeit beim Agenda-Setting demonstriert. Jetzt aber geht es, obwohl Technikalia im Vordergrund zu stehen scheinen, um ganz grundsätzliche Fragen der Verkehrspolitik, für die das BMVBW einen breiteren Konsens anstrebt, um das gesamte Werk nicht zu gefährden und der Machtverteilung innerhalb der Regierung sowie im Föderalismus Rechnung zu tragen.

⁶⁰ vgl. „Vorschlag der Abt. S zur Synthese der Bewertungsergebnisse mit den übrigen Entscheidungskriterien“ vom 13.08.2001, Verfasser: Referat S 10 des BMVBW

2.4.4 Der Bundesrechnungshof meldet sich zu Wort – ein weiterer Veto-spieler bei der Bundesverkehrswegeplanung?

Mitten in der Schlussphase der Überlegungen zur Anwendung von Prognosen und Methoden für den BVWP greift ein weiterer Akteur in den Aufstellungsprozess ein. Der Bundesrechnungshof (BRH) verschickt am 30. Mai 2001 eine umfangreiche „Mitteilung an das BMVBW über die Prüfung der Methodik der Bundesverkehrswegeplanung“⁶¹, die für das Ministerium recht ungünstig ausfällt. Das unabhängige Rechnungsprüfungsorgan moniert insbesondere

- die schwache Stellung der Projektgruppe BVWP im Organisationsgefüge des BMVBW und ihre Konkurrenz zu den Linienreferaten;
- eine hohe Unsicherheit bei der Beurteilung von Ergebnissen der Kosten-Nutzen-Untersuchungen durch beteiligte Experten;
- die nicht nachvollziehbare Erhöhung des Prognosewertes für den Anteil des Schienengüterverkehrs am Modal Split 2015 von 19,1 auf 24,3 %;
- die Berechnung der Nutzenpotenziale von Infrastrukturprojekten „auf Basis eines Verkehrsnetzes 2015 (...), welches zu keinem Zeitpunkt so existiert oder existieren wird“;
- den Verzicht auf eine Prioritätenreihung der Projekte innerhalb der Dringlichkeitsstufen;
- die hohe Zahl an sehr kleinen Straßenbaumaßnahmen, was tendenziell zur Behinderung größerer Investitionen führen könnte;
- das Auseinanderfallen von betriebswirtschaftlichen Zielen der DB AG und den volkswirtschaftlichen Anliegen des BVWP.

Neben seiner Kritik unterbreitet der BRH auch Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens. Er regt an, die Projektgruppe BVWP so autark zu machen, dass sie alle wichtigen Entscheidungen auf Arbeitsebene selbst treffen kann. Damit der Bund sich auf großräumige Verbindungsstraßen konzentrieren kann, hält er zur Realisierung der Ortsumgehungen die Festlegung adäquater Pauschalsummen je Bundesland für angezeigt, für die die Landesverwaltungen eigene Bauprogramme aufstellen und erst nach deren Genehmigung durch den Bund umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Die Länder könnten somit stärker ihre Prioritäten voranbringen, der Bund sein Haushaltsrisiko verringern.

Im Teilbereich Schiene konstatiert der BRH einen Interessenkonflikt zwischen Deutscher Bahn, die nunmehr betriebswirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund rücke, und dem BMVBW, das sich dem verkehrspolitischen Ziel der Verlagerung von Verkehren auf die Schiene verpflichtet fühlt. Dieser Konflikt lasse sich ggf. nur durch den Verzicht der DB AG

⁶¹ vgl. Mitteilung des Bundesrechnungshofes vom 30.05.2001 – Gz. Vc-1999-1200

auf das Netz vermeiden – ein zur damaligen Zeit durchaus brisanter Standpunkt, der weit über den aktuellen Anlass der Bundesverkehrswegeplanung hinausgreift. Er zielt auf die Kernfrage des beabsichtigten Börsengangs der DB AG, den der damalige Bahnchef Mehdorn auf jeden Fall als integrierter Konzern, also mit dem Netz, anstrebte, während andere Stimmen vor einem Ausverkauf der Infrastruktur an ausschließlich renditeorientierte Investoren mit der Folge massiver Stilllegungen vermeintlich unrentabler Strecken warnten.

Schließlich gibt der BRH noch eine Reihe von Empfehlungen zur methodischen Gleichbehandlung der Verkehrsträger und zur Umsetzung des BVWP.

Der Zeitpunkt der Mitteilung des BRH ist sicher kein Zufall, sondern manifestiert die Absicht, noch Einfluss auf das laufende Verfahren zu nehmen. Rechnungsprüfung impliziert eigentlich die Beschäftigung mit einer Materie nach ihrem Abschluss. Es lässt sich jedoch einwenden, dass die Infrastrukturmaßnahmen des Bundes zum ständigen Prüfrepertoire des BRH gehören und die Wahrung der Wirtschaftlichkeit schon im Vorfeld eines auf eineinhalb Jahrzehnte angelegten Plans sichergestellt werden sollte. Dennoch bleibt der Schritt bemerkenswert. Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung seiner Empfehlungen hat der BRH dabei nur indirekt zur Verfügung. Die Mitteilungen setzen zunächst einen internen Mechanismus in Gang, das sogenannte kontradiktorische Verfahren. Auf die Mitteilung des BRH folgt eine Stellungnahme des Ministeriums, die erneute Prüfmitteilungen des BRH nach sich ziehen und weitere Rückäußerungen des Ministeriums auslösen können. Nur der BRH kann das Verfahren förmlich zum Ende bringen und die Prüfung für abgeschlossen erklären. Misslingt eine Einigung in wesentlichen Punkten, behält er sich in der Regel vor, die Materie in der Zukunft wieder aufzugreifen. Er kann aber den Sachverhalt auch in seine jährlichen „Bemerkungen“ aufnehmen, ihn damit öffentlich machen und seine Behandlung im Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages auslösen. Die Ministerien versuchen natürlich, einen solchen Schritt zu vermeiden. Dieses ist im vorliegenden Fall auch gelungen. In den Bemerkungen von 2002 und 2003 widmet sich der BRH zwar ausführlich dem Schienenwegeausbau (BRH 2002: 24, 162ff.; BRH 2003: 23, 144ff.), nicht aber der Bundesverkehrswegeplanung insgesamt.

Konkrete schnelle Reaktionen und Kursänderungen im BMVBW bleiben nach der Mitteilung des BRH dennoch aus. Die Befugnisse der Projektgruppe BVWP werden nicht gestärkt, die Prognose für den Modal Split im Schienengüterverkehr 2015 bleibt bei 24,3 % und auch eine Prioritätenreihung bei den Einzelprojekten ist im offiziellen Kabinettsbeschluss nicht enthalten. Auch den Vorschlag, Pauschalsummen für Ortsumgehungen einzuführen, ignoriert das BMVBW. Spannend bleibt die Frage, wie sich die divergierenden Zielvorstellungen von Mi-

nisterium und Deutscher Bahn AG zum Netzausbau niederschlagen; diesem Punkt wird an anderer Stelle noch nachgegangen.

Unter dem Strich ist der BRH also ein „indirekter Vetospieler“, der durch sein hohes Ansehen in der Bevölkerung, seine richterliche Unabhängigkeit, die Information der Öffentlichkeit und seine Möglichkeit der Befassung des Rechnungsprüfungsausschusses Druck ausüben kann. Im konkreten Fall hat seine Stellungnahme zu einer - allerdings kaum wahrnehmbaren - Verlangsamung der BVWP-Vorbereitung geführt (Experte 6, 2010), ohne kurzfristig inhaltlich nachhaltige Spuren zu hinterlassen.

2.4.5 Das Ringen um den BVWP-Zeitplan und ein neues Bauprogramm

Parallel zu den Arbeiten an Prognosedaten, Bewertungsverfahren und möglichen Neuerungen bei der Finanzierung der Verkehrswege gewinnt die Frage langsam an Bedeutung, wann der neue Bundesverkehrswegeplan eigentlich verabschiedet werden kann. In der Sitzung des Arbeitskreises „Bundesverkehrswegeplanung“ der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz der Länder peilt das BMVBW im April 2000 noch an, den Referentenentwurf „spätestens (...) bis Januar 2002 dem Bundeskabinett zur Entscheidung vorzulegen“. Mit dem dank des Erlöses der UMTS-Lizenzen im Oktober 2000 verabschiedeten „Zukunftsinvestitions-Programms“ (ZIP) und dem im November 2000 vorgelegten Verkehrsbericht gewinnt die Bundesregierung maßnahmebezogen und strategisch Luft, um ggf. einen neuen BVWP bis 2003 verschieben zu können. Als große zeitliche Unbekannte zeichnet sich am Horizont das in Arbeit befindliche Konzept zur Sanierung der Deutschen Bahn AG ab, weshalb auf der Sitzung der planungsbegleitenden BMVBW-Referate im Dezember 2000 erstmals eine Abkehr vom Termin Anfang 2002 angedeutet wird. Der Vermerk spricht nämlich davon, dass Anfang 2002 ein „erster Kabinettsentwurf zur Verfügung stehen“ könnte⁶². Die Wortwahl impliziert, dass mehr als ein Kabinettsentwurf denkbar ist – ein Novum in der BVWP-Geschichte. In einem internen Papier (Sprechzettel) wird die Projektgruppe BVWP im Februar 2001 deutlicher: sie skizziert ein Szenario mit einem BVWP 1. Stufe „im Winter 2001/2002 mit vorzeigbaren Teilergebnissen“ und einen diesen komplettierenden BVWP 2. Stufe nach 2002.

Alternativ könnte ein Nachfolge-Bauprogramm für das IP vor der Wahl vorgestellt werden, um in der neuen Legislaturperiode den BVWP in Ruhe zu finalisieren. Von der Vorlage eines neuen Gesamt-BVWP zu Beginn des Jahres 2002 hat die Projektgruppe Abschied genommen.

⁶² vgl. Ergebnisvermerk der Projektgruppe BVWP im BMVBW zur „Abstimmung mit den planungsbegleitenden Referaten am 20. und 21.12.2000 in Berlin“ – Gz. PG BVWP/20.70.50-23/1 Va 2001

Sie hält es aber für politisch kaum durchsetzbar, lediglich den unverminderten Fortgang der Planungsarbeiten zu gewährleisten, ohne dass bis Herbst 2002 irgendein Konzept veröffentlicht wird. Deshalb spricht sie sich für das Szenario mit einem BVWP 1. und 2. Stufe aus⁶³. Den Bundesländern hatte man zuvor im AK BVWP am 15. Februar 2002 noch beschieden, dass es für ein weiteres mittelfristiges Investitionsprogramm keine Rechtfertigung gebe, solange der bisherigen Maßnahmenpakete nicht realisiert seien.

Intern argumentieren die Experten des BMVBW anders. Einmal mehr zeigt sich die herausragende Bedeutung der Bundestagswahlen für die Termingestaltung: die Erwartungshaltung, konkrete Ergebnisse noch vor den Wahlen zu präsentieren, ist hoch und ein Gradmesser für die Glaubwürdigkeit und Tatkraft der Regierung. Andererseits sehen sich die Experten vor einem strategischen Dilemma, solange grundlegende Entscheidungen insbesondere zur Netzkonzeption der Deutschen Bahn AG ausstehen. Zusätzliches Ungemach droht durch die rechtliche Festlegung, die Überprüfung des Straßenbedarfsplanes alle 5 Jahre durchzuführen und dem Bundestag hierüber zu berichten. Dieser Bericht wäre eigentlich 2001 fällig. Seine Vorlage könnte das BMVBW nur mit einem „buchhalterischen“ Trick verschieben, indem es argumentiert, dass die letzte Überprüfung dem Parlament erst 1998 zugeleitet wurde und die 5-Jahres-Frist somit 2003 ablaufe.

Die für den 7. März 2001 angesetzte Sitzung der hochrangig besetzten Steuerungsgruppe BVWP soll eine Vorentscheidung über das weitere Vorgehen treffen. Im Vorfeld melden sich in den jeweiligen Abteilungen verschiedene Akteure zu Wort, um ihre Abteilungsleitung zu beraten und ihre Vorstellungen durchzusetzen.

Wie ein roter Faden zieht sich durch mehrere Papiere die Überlegung, dass im Grunde ohne eine Aufstockung der mittelfristigen Finanzplanung schon die bisherigen Programme wie IP und ASP soviel Investitionen binden, das bis nach 2010 keine politischen Akzente möglich seien. Gleichzeitig besteht Übereinstimmung besteht, dass ein neues Maßnahmenpaket („Nachfolge-IP“) unumgänglich sei. Die Abteilung Eisenbahnen und Wasserstraßen weist darauf hin, dass nicht einmal mehr die Prioritätensetzung innerhalb der beschlossenen Programme Sinn macht – viele Maßnahmen müssten bereits über das volkswirtschaftlich sinnvolle Maß hinaus gestreckt werden⁶⁴. Erst bei 300 Mio. DM pro Jahr zusätzlich habe man wieder Spielraum.

Daneben kursieren Überlegungen, Maßnahmen aus bereits angelaufenen Programmen ggf. neu zu bewerten, was sich beispielsweise mit dem Hinweis auf die veränderte Bewertungsme-

⁶³ vgl. Schreiben der Projektgruppe BVWP an die planungsbegleitenden Referate im Hause (BMVBW) vom 20.02.2001 – Gz. PG BVWP/20.70.50-23/13 Va01

⁶⁴ vgl. Vermerk vom 06.03.2001 – Gz. Referat EW 20

thodisch rechtfertigen ließe. Ein Referat der Grundsatzabteilung des BMVBW warnt vor solchen Überlegungen, sie würden „Unruhe“ und „großen Ärger“ bei den Ländern auslösen⁶⁵. Das Grundsatzreferat der Straßenbauabteilung schließlich plädiert für ein Nachfolge-IP mit einer Laufzeit von mindestens 5 Jahren, welches durch Verstärkung der mit dem IP gewährten Zusatzmittel, durch Zahlungen von privaten Infrastrukturbetreibern und Mauteinnahmen bis zu 12 Mio. DM zusätzlich zur Verfügung haben sollte. Neue Maßnahmen des gültigen Bedarfsplans außerhalb der bisher verabschiedeten Programme sollten aber nur in Angriff genommen werden, wenn sich ihre positive Bewertung im laufenden BVWP-Verfahren bestätigt. Gänzlich neue Maßnahmen müssten ebenfalls eine Chance erhalten, wenn die Kosten-Nutzen-Analyse sie als „besonders vordringlich“ ausweise.

Letztlich gibt es weder ein Nachfolge-IP noch einen BVWP 1. Stufe vor der Bundestagswahl. Stattdessen verabschiedet das Bundeskabinett am 6. März 2002 ein „Zukunftsprogramm Mobilität“. Das Programm nennt konkrete Investitionsschwerpunkte, ohne Einzelprojekte aufzulisten. So beabsichtigt die Bundesregierung insbesondere die Beseitigung von Verkehrsengpässen, den Bau von 300 Ortsumgehungen, die Erhöhung der Bestandsnetzinvestitionen und den Ausbau der Infrastruktur in Ostdeutschland⁶⁶. Keines dieser Ziele dürfte wirklich überrascht haben, aber ihre Verpackung in ein mediengerechtes Format kaschiert, dass es bis zur Wahl eben keinen neuen Bundesverkehrswegeplan und auch keine neuen Ausbauprogramme geben wird. Offensichtlich hat sich die Regierungskoalition den Realitäten gestellt: Wirtschafts- und Haushaltslage lassen kurzfristig keinen Spielraum für neue Milliardeninvestitionen. Später wird dann das Zukunftsprogramm als „zentrale Grundlage des BVWP 2003“ (BMVBW 2003: 69) bezeichnet, spielt aber als Bezugspunkt praktisch keine Rolle mehr – der BVWP und die neuen Bedarfspläne sowie der Investitionsrahmenplan (IRP) 2006 übernehmen in den Folgejahren diese Funktion.

2.4.6 Die Bewertungsphase des BVWP 2003

Die Forderungen der Bundesländer im Bereich Schieneninfrastruktur

Zwischen dem Verkehrsbericht Ende 2000 und der Übersendung der Bewertungsergebnisse an die Länder im Frühjahr 2002 kommt es immer wieder zu Beschlüssen der Länder, mit denen diese Einfluss auf den Fortgang der Arbeiten am BVWP nehmen wollen. Neben der bereits dargestellten Forderung nach einem weiteren Investitionsprogramm verlangen sie auf der Verkehrsministerkonferenz Mitte Mai 2001, den Umfang der für den neuen BVWP „ge-

⁶⁵ vgl. Zuschrift an den Abteilungsleiter A vom 06. März 2001 – Gz. Referat A 33

⁶⁶ vgl. Pressemitteilung Nr. 142/02 des BMVBW vom 29.03.2002

setzen“ Maßnahmen um alle bis 31. Dezember 2002 planfestgestellten Maßnahmen zu erweitern⁶⁷. Bislang hatte das BMVBW nur Projekte mit Planfeststellungen bis 31. Dezember 1999 von der neuerlichen Bewertung und dem Risiko der Rückstufung ausgenommen. Die Länder argumentieren mit den hohen Planungs- und Verwaltungskosten, die zwischen 1999 und 2002 anfallen. Bei einer Aberkennung des Bedarfs wären diese Steuergelder nutzlos aufgewendet worden. Die VMK legt weiterhin Wert darauf, im BVWP auch Ausbaumaßnahmen auf zur Abstufung vorgesehenen Bundesstraßen sowie Projekte des Schienenpersonennahverkehrs verankert zu sehen. Schließlich bittet sie den Bund, den BVWP bis 2003 vorzulegen.

Die Haltung der Länder zu den Planungen für den Verkehrsträger Schiene wird im 2. Halbjahr 2001 zur zentralen Frage im kritischen Dialog mit dem Bund avancieren. Am 11. Juli 2001 veröffentlicht die Süddeutsche Zeitung einen längeren Artikel, in dem sie die Anmeldung von 29 Projekten der Deutschen Bahn AG zum BVWP den Wunschlisten der Länder gegenüberstellt, die für den Verkehrsträger Schiene 82 Maßnahmen befürworten⁶⁸.

Das BMVBW versucht bei der am darauffolgenden Tag in Bonn stattfindenden gemeinsamen Sitzung des AK BVWP und des Arbeitskreises Bahnpolitik der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz, eine Grundsatzdiskussion um die von der Zeitung als bescheiden gewertete Anmeldung der Deutschen Bahn zu verhindern. Schon vor Eintritt in die Tagesordnung versichert der anwesende Unterabteilungsleiter der Grundsatzabteilung im Bundesverkehrsministerium, die Ansichten des „Partners Bahn“ deckten sich nicht „in allem“ mit denen des BMVBW. Vor allem bei der Priorisierung der Projekte setze man unterschiedliche Akzente. Die Richtigkeit des Artikels bestreitet er nicht, sondern führt ihn auf die Ergebnisse einer Klausurtagung des Bahnvorstandes zurück⁶⁹.

Im Verlauf der Sitzung geht der Leiter des für Eisenbahninfrastrukturplanungen zuständigen Referats im BMVBW ausführlich auf den Prozess der BVWP-Überarbeitung im Teilbereich Schiene ein. Er verspricht die Untersuchung aller aus den vorliegenden Meldungen abgeleiteten Projekte, wobei die maßgeblich von den Planungen für Fern- und Güterverkehr geprägten Vorhaben zuerst geprüft würden. Breiten Raum widmen die anwesenden Experten der Frage, wie die voraussichtliche Belegung von Strecken durch den Nahverkehr in die Bewertung eingeht. Demnach orientieren sich die Gutachter an den vorliegenden Bestellungen der Länder, während beim Fernverkehr auf eine Prognose zurückgegriffen werde. Der Vorsitzende des

⁶⁷ vgl. Beschluss der VMK vom 15./16.05.2001, Ziff. 2.1 zum TOP 7 (S. 17 der Niederschrift)

⁶⁸ vgl. Artikel der Süddeutschen Zeitung „Milliardenprojekt – Die Bahn will ihr Streckennetz ausbauen. Die Kosten in Höhe von 17 Milliarden Mark soll der Bund übernehmen.“, veröffentlicht im Internet am 11.07.2001 (nicht mehr abrufbar, zitiert nach Vermerk der Projektgruppe BVWP vom 20.07.2001 – Gz. PG BVWP/20.70.50-25)

⁶⁹ vgl. Ergebnisvermerk der gemeinsamen Sitzung des Arbeitskreises „Bundesverkehrswegeplanung“ mit dem Arbeitskreis „Bahnpolitik“ der VALK in Bonn am 12.07.2001, Abschnitt „Vor Eintritt in die Tagesordnung“, S. 1f. versandt als Anlage zum Schreiben der PG BVWP vom 10.09.2001 – Gz. PG BVWP/20.70.50-25/54 Va 01

AK BVWP, ein Vertreter der Länder, sieht hierin einen „methodischen Mangel“ und regt die Einführung einer Gesamtverkehrsprognose an. Die Tatsache, dass auf einigen Strecken mangels Angebots der Deutschen Bahn Fernverkehrsbedürfnisse durch den Nahverkehr befriedigt würden, geben die Länder ebenfalls zu bedenken. Das BMVBW hält jedoch an seiner derzeitigen Datenbasis fest und lässt durchblicken, dass die Alternative ein völliges Ausblenden des Nahverkehrs sei, was wegen seiner Bedeutung für die Kapazitätsbeanspruchung nicht sachgemäß sei und ergo auch nicht im Interesse der Länder sein könne. Ablauforganisatorisch wird das BMVBW nach den ersten Untersuchungsergebnissen Einzelgespräche mit den Ländern über die Anmeldungen führen und dabei Einvernehmen über die nicht weiter zu verfolgenden Projekte anstreben. Es wird deutlich, dass die Deutsche Bahn keine Vorhaben zum Ausbau von Rangierbahnhöfen und Terminals des Kombinierten Ladungsverkehrs angemeldet hat. Das BMVBW sieht die Länder im Übrigen dort in der Pflicht, wo sie das Nahverkehrsangebot in den letzten Jahren deutlich ausgebaut hätten oder dieses beabsichtigten. Hier müsse es zu einer finanziellen Beteiligung der Länder bzw. zum Verzicht auf Bestellungen kommen⁷⁰.

Die VMK bekräftigt im November 2001 die Forderung, dass die von der Deutschen Bahn und den Ländern zum BVWP angemeldeten Projekte gleichrangig behandelt werden müssten, auch wenn die Länder reine Nahverkehrsvorhaben darstellen.

Am 29. November 2001 kann der BMVBW den Ländern mitteilen, dass die Bewertung der Schienenprojekte zur Bildung von 59 Planfällen mit 6 Kategorien geführt habe. In den Wochen darauf trifft sich der Bund zu Einzelgesprächen mit allen Ländern.

Nach deren Abschluss verbleiben Diskussionspunkte. Bei der Sitzung des AK BVWP am 16. April 2002 in Berlin schlägt der Vorsitzende, ein Ländervertreter, die Schaffung eines Topfes für die reinen Nahverkehrsprojekte vor. Argument: über 60 % des Schienenverkehrs finde im Nahbereich statt. Der Bund verweist darauf, dass viele Projekte mehrfach gemeldet wurden oder aufgrund ihrer Bedeutung bereits als gesetzt gelten, wie die VDE⁷¹. Die Botschaft lautet also: die gefühlte große Diskrepanz zwischen den Vorstellungen der Länder und der Deutschen Bahn entspricht nicht der Realität. Eine Reihe von Maßnahmen wird absprachegemäß einer Grobbewertung unterzogen, um danach zu entscheiden, ob eine vertiefte Analyse der Kosten-Nutzen-Relation erfolgt.

Der BMVBW gibt außerdem den Verzicht der Länder auf 30 vorwiegend nahverkehrsorientierte Anmeldungen bekannt. Der Einbeziehung des Nahverkehrsaufkommens in die Kosten-

⁷⁰ Alle Aussagen zitiert nach Ergebnisvermerk (s. Fußnote 57, S. 2ff.)

⁷¹ Ergebnisvermerk der Sitzung des AK BVWP am 16.04.2002, übersandt mit Schreiben der PG BVWP vom 11.07.2002 – Gz. PG BVWP/20.70.50-25/6 BL 02

Nutzen-Rechnung erteilt das Ministerium jedoch eine deutliche Absage. Dieser Kurzstreckenverkehr könne nur mit hohem, den Zeitplan des BVWP gefährdenden Aufwand einberechnet werden und wäre außerdem ein Systembruch, weil sich die Bewertungsmethodik an überregionalen Verkehrsströmen orientiere. Die Länder nehmen dies zunächst mit Bedauern zur Kenntnis⁷².

Die Sitzung des Arbeitskreises ist gleichzeitig der letzte Akt vor der ersten großen öffentlichen Bekanntgabe der Eckpunkte zum BVWP.

Die Präsentation der Rohdaten für alle Projekte – ein Novum bei der BVWP-Aufstellung

Im Mai 2002 stellt das Bundesverkehrsministerium in einem präzedenzlosen Schritt Transparenz und Öffentlichkeit während der noch laufenden Verhandlungen zum BVWP her. Zunächst präsentiert es die wichtigsten Fakten bei Hintergrundgesprächen mit der Presse und den Bundestagsfraktionen, der zuständige Staatssekretär referiert vor der Bundespressekonferenz und danach verschickt es die Rohdaten der Projektbewertungen zeitgleich an den Bundestag, alle Bundesressorts, die Länderverkehrsministerien sowie die Deutsche Bahn AG. Bahn und Länder erhalten den Auftrag, die Rohdaten bis Mitte Juli auf „Fehlerfreiheit, Plausibilität und Belastbarkeit“ zu prüfen⁷³.

Auf Informationsveranstaltungen sollen die Länder Mitte Juni darüber hinaus vertiefte Einblicke in die Vorgehensweise des BMVBW bei der Gewinnung der Rohdaten erhalten.

Nach Eingang der Länderantworten sind bilaterale Verhandlungen geplant.

Was zunächst sehr bürokratisch klingt, ist in Wahrheit eine verkehrspolitisch risikoreiche Premiere. Mit Übersendung der Rohdaten an den Bundestag nimmt die Leitung des Verkehrsministeriums in Kauf, dass sich die Diskussion bereits zu diesem frühen Zeitpunkt von den wissenschaftlichen Kriterien der Bewertungsmethodik hin in die politische Arena verlagert. Denn jeder Abgeordnete und jede Landesgruppe könnte sich aufgefordert fühlen, die Daten daraufhin zu überprüfen, was für den jeweiligen Wahlkreis bzw. das jeweilige Bundesland an Infrastrukturmaßnahmen zu erwarten ist. Die Erfahrung lehrt, dass die strengen Regeln der Mathematik an dieser Stelle dem auf Wählerstimmen geeichten Lokalpatriotismus weichen müssen.

Bereits zwei Monate später sieht sich der Geschäftsführer der PG BVWP veranlasst, nach Billigung durch den Staatssekretär an alle mit dem BVWP befassten Stellen in BMVBW einen

⁷² Alle Aussagen zitiert nach Ergebnisvermerk (siehe Fußnote 59)

⁷³ Schreiben des BMVBW an den Vorstandsvorsitzenden der DB Netz AG vom 15.05.2002 – Gz. PG BVWP/20.70/50-26/91 Va 01

Mustertext für die Beantwortung von Anfragen zu den Rohdaten der Straßenprojekte zu zirkulieren. In dem Text erklärt sich das Verkehrsministerium de facto zum falschen Adressaten der Schreiben, sondern verweist auf die Zuständigkeit der obersten Straßenbauverwaltungen in den Ländern, an die alle Anfragen weitergeleitet werden. Dort seien „genauere Orts- und Projektkenntnisse vorhanden“⁷⁴. Eine unmittelbare Beantwortung von Schreiben durch das Ministerium bleibt aber nach wie vor möglich.

Kurze Zeit später, am 27. August 2002, tritt erneut der AK BVWP zusammen. Die Länder zeigen sich dabei irritiert über den breit gestreuten Rohdaten-Versand. Das BMVBW gibt erstmals bekannt, dass es den Vorschlag einer Pauschalsumme für Schienennahverkehrsprojekte aufgreift, wenngleich die Bundesbeteiligung auch in Zukunft nicht vollständig als Zuschuss gewährt wird. Wie die Werte für Kosten-Nutzen-Relation, URE und RWA letztlich zusammengefügt werden, bleibt weiterhin offen. Bei den autobahnparallelen Fernstraßen fährt das BMVBW eine interessante Strategie: es hat die Strecken bewertet, aber nicht in die Projektdatenbank eingepflegt. Eine endgültige Entscheidung, ob die Trassen Bestandteil des BVWP werden können, ist mithin noch nicht gefallen. Auf derselben Sitzung kündigt sich eine Konfrontation an, die sich bis zur Erstellung des Referentenentwurfs fortsetzen wird. Der vom Ministerium gewünschten Priorisierung der Vorhaben durch die Länder erteilt NRW eine Absage, solange das Finanzvolumen des Plans und der einzelnen Länder nicht feststeht.

Auf Kurs: Die Regierung übersteht die Bundestagswahl 2002

Die rot-grüne Koalition auf Bundesebene musste sich am 22. September 2002 erstmals dem Wählervotum stellen. Die Ausgangslage war alles andere als günstig: die nach dem Zerplatzen der ersten Internet-Blase im Jahr 2000 und dem massiven Wertverlust an den Börsen einsetzende weltweite konjunkturelle Abkühlung ging auch an Deutschland nicht spurlos vorbei. Das deutsche Wirtschaftswachstum verringerte sich von 3,1 % im Jahr 2000 auf nur noch 1,5 % im Jahr 2001, für 2002 zeichnete sich ein noch schlechterer Wert ab - bereits im Herbst 2001 befürchteten die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute ein Nullwachstum⁷⁵. Die durch Islamisten verübten Anschläge des 11. September 2001 waren für viele Bürger auch ein Beweis dafür, dass eine allzu liberale, offene Gesellschaft Utopie bleiben müsse. Insbesondere grüne Themen wie Ökologie und Multikulturalismus lagen schlagartig nicht mehr im Trend. Die Regierung von Bundeskanzler Schröder hatte mit einer Reihe von Reforminitiativen reagiert, zu denen unter anderem die Einsetzung der Kommission „Moderne

⁷⁴ vgl. Zuschrift des Gf PG BVWP vom 13.08.2002 – Gz. PG BVWP/20.70.50-20/49 Va 02

⁷⁵ vgl. Webseite <http://www.n-tv.de/archiv/Hoffnung-fuer-2002-article130701.html>, abgerufen am 14.07.2012

Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz von Peter Hartz sowie die Verschärfung der Sicherheitsgesetze durch Innenminister Schily gehörten. Letztlich dürften aber zwei andere Ereignisse im Sommer 2002 die Wiederwahl der rot-grünen Koalition bewirkt haben. Bundeskanzler Schröder positionierte sich im Wahlkampf eindeutig gegen eine von den USA favorisierte Intervention im Irak. Außerdem konnte er sich beim Jahrhunderthochwasser der Elbe und ihrer Zuflüsse medienwirksam als Krisenmanager in Szene setzen. Obwohl CDU und CSU bei den Demoskopien 2002 über viele Monate deutlich vor der SPD rangierten⁷⁶, konnten die Sozialdemokraten am Wahlabend die Union sogar noch um 6.000 Stimmen überrunden, auch wenn gegenüber 1998 leichte Verluste zu beklagen waren. Durch das überraschend gute Ergebnis der Grünen reichte es aber zur absoluten Mehrheit der Mandate im Bundestag und damit zur Fortsetzung der Regierungszusammenarbeit.

In ihrem am 16. Oktober 2002 unterzeichneten Koalitionsvertrag kündigen die Parteien an, die Aufstellung des neuen Bundesverkehrswegeplanes zügig abzuschließen⁷⁷. Sie versprechen ein 90-Milliarden-Euro „Zukunftsprogramm Mobilität“ auf der Grundlage des neuen BVWP, um „die Steigerung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur“ zu verstetigen. Der Vorrang von Investitionen in den neuen Bundesländern wird bekräftigt. In dem gegenüber dem Koalitionsvertrag von 1998 konkreter formulierten Abschnitt zur Verkehrspolitik geben die Parteien auch das Ziel vor, den Güterverkehr auf der Schiene bis zum Jahr 2015 verdoppeln zu wollen. Bei den Investitionen nennen sie fünf Schwerpunkte: Engpassbeseitigung, Ortsumgehungen, Ausbau der Hafenhinterlandverbindungen, integrierte Infrastruktur in den neuen Bundesländern, finanzielle Unterstützung für die Magnetschwebbahntechnologie. Außerdem kündigen sie die Einrichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft an.

Die zu diesem Zeitpunkt bereits weit vorangeschrittenen Arbeiten am BVWP werden also planmäßig zu Ende geführt. Die aus politikwissenschaftlicher Sicht durchaus spannende Frage, wie sich ein Regierungswechsel auf einen mitten im Entstehen begriffenen Verkehrswegeplan ausgewirkt hätte, bleibt damit unbeantwortet.

2.4.7 Die Einbeziehung ökologischer Aspekte in den BVWP 2003

Ein umweltverträgliches Verkehrssystem hatten SPD und Bündnis 90/Die Grünen bereits 1998 als Ziel in ihre Koalitionsvereinbarung aufgenommen und versprochen, den Bundesverkehrswegeplan zügig zu überarbeiten.

⁷⁶ vgl. Webseite <http://www.wahlrecht.de/umfragen/politbarometer/politbarometer-2002.htm>, abgerufen am 14.07.2012

⁷⁷ vgl. „Erneuerung - Gerechtigkeit - Nachhaltigkeit“ - Koalitionsvertrag 2002-2006 der Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen, S. 42ff., Webseite <https://archive.org/details/ErneuerungGerechtigkeitNachhaltigkeit>, abgerufen am 14.07.2012

Im Koalitionsvertrag von 2002 widmen die Parteien diesem Thema dann mehr Raum und stellen einleitend fest: „Umweltschutz und Mobilität sind keine Gegensätze“, es gilt das Leitbild einer „nachhaltigen Mobilität“⁷⁸. Das Verkehrssystem soll insgesamt umweltfreundlicher gestaltet werden und einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Auch die Umweltrisikoeinschätzung erfährt mit dem Hinweis auf den bevorstehenden Abschluss der Arbeiten am BVWP eine besondere Erwähnung, sie sei integraler Bestandteil des Abwägungsprozesses bei jedem Projekt⁷⁹.

Die Umweltminister aus Bund und Ländern wollen sich frühzeitig in den Prozess der BVWP-Überarbeitung einklinken. Noch bevor das BMVBW seine inhaltlichen und zeitlichen Präferenzen formuliert, fordert die Umweltministerkonferenz im März 1999 eine entsprechende Beteiligung ein – dieser Beschluss führt ab Frühjahr 2000 zur Entsendung eines Vertreters mit Beobachterstatus in den Arbeitskreis Bundesverkehrswegeplanung⁸⁰.

Erste Hinweise auf die Operationalisierung der Vorgaben aus der Koalitionsvereinbarung gibt Verkehrsminister Müntefering bereits im April 1999 vor dem Bundestagsverkehrsausschuss. Seine Ankündigung einer Modernisierung wesentlicher Komponenten der Methodik im Umweltbereich verweist implizit darauf, dass Umweltbelange schon bisher eine Rolle spielten. Er hat aber „fehlende methodische Ansätze (...) zur Monetarisierung von Umwelteffekten“ ausgemacht.

In der 1. Sitzung der Steuerungsgruppe zum BVWP im Juni 1999 werden die Experten konkreter. Sie erwarten „einen nicht unerheblichen Einfluss“ der Richtlinie über Fauna-Flora-Habitate (FFH), der Vogelschutz-Richtlinie und der Umweltverträglichkeitsprüfungen auf die Überarbeitung des Plans. Hier zeigt sich bereits sehr deutlich der europäische Einfluss auf die ökologischen Aspekte, denn zwei von drei der zitierten Regelwerke sind in Brüssel und nicht in Berlin entstanden.

Einen ersten Niederschlag finden ökologische Überlegungen in die Erarbeitung des sogenannten „Konsens-Szenarios“, das die wünschenswerten und anzustrebenden verkehrspolitischen Eckwerte für 2015 beschreibt, die der neue BVWP berücksichtigen soll. Hier soll alternativ zur bereits in den Koalitionsvereinbarungen enthaltenen, aber nur bei Verabschiedung auf EU-Ebene realisierbaren Steuer auf Flugbenzin eine emissionsabhängige Start- und Landgebühr in die Überlegungen einbezogen werden. Ferner sollen die Gutachter eine „optimistische Markteinführung alternativer Antriebe“ untersuchen.

⁷⁸ a.a.O. (Fußnote 77), S. 10 und S. 44

⁷⁹ a.a.O. (Fußnote 77), S. 42

⁸⁰ vgl. Ergebnisvermerk der Projektgruppe BVWP vom 19.05.2000 zur Sitzung des AK BVWP vom 18.04.2000 – Gz. PG BVWP/20.70.50-25/17 VA 00 (Top 1)

Einen hoch interessanten Einblick in den „Maschinenraum“ der Projektbewerter ermöglicht sodann ein Papier der Planungsgruppe Ökologie und Umwelt, die mit der Durchführung der Umweltrisikoeinschätzung für die bewerteten Vorhaben beauftragt wurde⁸¹. Der Gutachter weist gleich zu Beginn auf die Notwendigkeit hin, die „umweltdatenbezogenen Strukturen“ aller Bundesländer kennen zu müssen. Hier herrscht offensichtlich eine große Vielfalt, denn der Experte kommt zu dem Ergebnis, dass eine bundesweit vergleichbare Umweltrisikoeinschätzung – die das BMVBW von ihm verlangt – den Charakter eines kleinsten gemeinsamen Nenners bekommen habe. Dennoch hält er sie aus fachlicher Sicht immernoch für vertretbar. Kritisch merkt er an, dass in einigen Ländern die Ansprache mehrerer Stellen erforderlich war, um eine flächendeckende Datenbasis zu erreichen. Außerdem würden die Nutzungsbedingungen, die er nach Vorgaben der Länder einzuhalten hat, differieren. Als Fazit empfiehlt er dringend eine zentrale Sammlung und Aufbereitung der Daten in allen Ländern und eine Vereinheitlichung der Vorgaben zur Nutzung der Informationen für die BVWP-Überarbeitung.

Im Dezember 2000 wird dann der Abschlussbericht des vom BMVBW in Auftrag gegebenen Forschungsvorhabens zur Weiterentwicklung der naturschutzfachlichen Bewertungsgrundlagen, Teilbereich Umweltrisikoeinschätzung, vorgelegt.

Daraufhin werden mehrere Vorschläge zur Berücksichtigung der ökologischen Aspekte diskutiert. Die Straßenbauabteilung lehnt eine Monetarisierung als „unwissenschaftlich“⁸² ab und hält es für alternativlos, dass sich die Einstufung von Projekten in die Dringlichkeitskategorien zunächst nach dem Nutzen-Kosten-Verhältnis richtet. Ist eine Maßnahme mit erheblichen Umweltproblemen verbunden, könne dann eine „Zurückstufung“ oder aber mit Rücksicht auf das „verkehrspolitische Ziel“ ein Verbleib in der höheren Kategorie erfolgen. Die Grundsatzabteilung des BMVBW unterbreitet zwei Vorschläge. Im ersten sollen die Ergebnisse der URE lediglich planungsrechtliche Folgen haben, und das auch nur bei festgestellten ökologischen Risiken. Im zweiten Vorschlag wird den URE-Ergebnissen eine rangvermindernde Wirkung zuerkannt, so dass Projekte in ihrer Dringlichkeit nach hinten rutschen können. Einen positiven Effekt soll es für gute URE-Resultate nicht geben, stattdessen aber für besonders raumwirksame Maßnahmen. Die planungsbegleitenden Referate im BMVBW einigen sich in ihrer Sitzung vom 24. August 2001 auf die zuletzt genannte Variante mit möglichen URE-Abschlägen.

⁸¹ vgl. Vermerk der Planungsgruppe mit dem Titel „Übersicht zur Beschaffung digitaler Geodaten aus den Ländern und Empfehlungen für die Vorbereitung der URE“ vom 13.10.2000

⁸² vgl. „Vorschlag der Abteilung S zur Synthese der Bewertungsergebnisse mit den übrigen Entscheidungskriterien“ vom 13.03.2001, Gz. Ref. S 10

Am 9. November 2001 schließlich kommt es in Bonn zu einer gemeinsamen Sitzung von Bundesverkehrs- und Bundesumweltministerium sowie Vertretern des Bundesamtes für Naturschutz. Das BMVBW wirbt dabei für seine Sichtweise, dass nur Projekte mit besonders hohem ökologischen Risiko eine Einzelfallprüfung erhalten sollen. Bei Projekten, in denen eine Diskrepanz zwischen Umweltrisikoeinschätzung und evtl. schon vorhandener Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU) im Planfeststellungsverfahren auftritt, ist die UVU zu überprüfen. Das BMVBW konzidiert, dass es Projekte geben kann, die aufgrund ihrer Umweltschädlichkeit bereits auf der Ebene des BVWP aussortiert werden und damit keine Chance auf Realisierung erhalten.

Die Bundesländer hingegen vertreten im AK BVWP am 29. November 2001 die Auffassung, dass Umweltgesichtspunkte den Bedarf für eine Maßnahmen nicht tangieren dürften. Vorerst bleibt die Frage des Umgangs mit ökologisch sensiblen Projekten offen.

Im Februar 2002 veröffentlicht das BMVBW die Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertungssystematik. Sie lassen erkennen, dass einige umweltrelevante Komponenten wie Lärm, Abgase und Trennwirkungen in die Nutzen-Kosten-Analyse eingehen (BMVBW 2002: 37ff.). Weitere innerörtliche Umwelteffekte fließen in die RWA ein.

Die umwelt- und naturschutzfachliche Beurteilung hingegen soll anhand qualitativer Merkmale frühzeitig Konfliktpotenzial identifizieren helfen (BMVBW 2002: 48ff.). Anders als beim BVWP 1992, wo sich das Erfordernis einer URE allein an Länge und Kosten der Maßnahme orientierte, arbeitet das die Vorauswahl treffende Bundesamt für Naturschutz (BfN) nunmehr mit einem verfeinerten Analyseinstrumentarium. Als neue bzw. verbesserte Komponenten werden u.a. eine methodisch vergleichbare Anwendung für alle Verkehrsträger und die Berücksichtigung des europäischen Naturschutzes (also der EU-Vorgaben) herausgestellt. Jedes untersuchte Projekt erhält abschließend eine Einstufung in die Umweltrisikostufen 1 (sehr gering) bis 5 (sehr hoch) und gleichzeitig eine Aussage zur Beeinträchtigung der Natura-2000-Gebiete nach den Kriterien der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Unübersehbar ist das Bemühen des BMVBW, die Rolle der URE nicht überzubewerten. Sie entspreche der „Maßstabebene“. Vereinfacht ausgedrückt: da die Bundesverkehrswegeplanung auf einer hohen Aggregation der vorhandenen Daten basiert, kommt sie eventuell bei einigen Maßnahmen zu einem Umweltrisiko, das sich aber in der Detailplanung später deutlich minimieren oder sogar vermeiden lässt. Dieser Beschwichtigungsversuch fruchtet offensichtlich, denn ein Protest der Länder gegen die Vorgehensweise ist nicht feststellbar.

Die Länder sowie die Deutsche Bahn erhalten sodann nach der im Mai 2002 erfolgten Versendung der vorläufigen Projektbewertungen Gelegenheit, die Ergebnisse der URE auf Einladung des BMVBW in bilateralen Gesprächen mit Bund zu problematisieren. An den

Verhandlungen nehmen auch BMU, Bundesamt für Naturschutz, für Wasserstraßenprojekte die Bundesanstalt für Gewässerkunde sowie die Planungsgruppe Ökologie und Umwelt GmbH als Gutachterin teil. Das BMVBW möchte sich dabei auf Projekte konzentrieren, die ein sehr hohes Umweltrisiko und/oder eine „unvermeidbare erhebliche“ Beeinträchtigung von Naturschutzgebieten gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie erwarten lassen. Es formuliert 6 Fragen, die projektscharf diskutiert werden sollen und u.a. den Planungsstand, bereits erfolgte Umplanungen, die verkehrliche und politische Bedeutung der Maßnahme sowie die Möglichkeit eines Projektverzichts oder einer Rückstufung der Dringlichkeit thematisieren.

Die Einzelergebnisse dieser Gespräche sind leider nicht einsehbar gewesen. BMVBW und BMU hatten aber den Willen, an dieser Stelle noch keinen politischen Grundsatzstreit auszutragen. Vielmehr sollte auf Beamtenebene eine für beide Seiten tragfähige Lösung gefunden werden (Experte 11, 2010).

Für das Bundesgebiet insgesamt resümiert das BMVBW in der Sitzung der Verkehrsabteilungsleiter am 22. und 23. Januar 2003, das bei etwa 700 Straßenbauprojekten ein Umweltrisiko festgestellt wurde, 400 Projekte davon hätten sogar ein hohes Risiko. In Gesprächen mit den Ländern und dem BMU habe man für 115 Maßnahmen eine „verträgliche Lösung“ gefunden, etwa 30 bis 40 Vorhaben des VB seien weiterhin als kritisch einzustufen. Die Abteilungsleiter wiederholen die Forderung, dass die Ergebnisse der URE kein Grund sein dürften, ein Projekt auf der Ebene des BVWP bereits zu kippen.

Zu den Schienenvorhaben verlautete, dass lediglich 6 der bewerteten Projekte ein sehr hohes Umweltrisiko aufweisen oder eine erhebliche Beeinträchtigung unvermeidbar sei⁸³. Gemeinsam mit BMU und BfN haben Bahn und BMVBW aber festgestellt, dass sich im bisherigen und weiteren Planungsverlauf viele neuralgische Punkte dauerhaft entschärfen lassen. Unter dem Strich blieben einige „kleinräumige“ Konflikte mit EU-Recht, für die die Umweltbehörden aber die Beantragung von Ausnahmegenehmigungen in Brüssel als chancenreich einstufen. Damit hat das Thema für den Verkehrsträger Schiene praktisch keine Auswirkungen mehr.

Kurz vor der Finalisierung des Referentenentwurfs kocht das Thema „Umweltrisikoeinschätzung“ dann doch noch einmal hoch. Das Handelsblatt hatte am 12. März 2003 gemeldet, dass die Länder um ihre Projekte bangen würden und dies u.a. auf die URE zurückgeführt. Da der Artikel gleich mehrere sachliche Fehler enthält – die URE wird als „Premiere“ dargestellt, sie soll angeblich für jedes Projekt durchgeführt worden sein und in die Kosten-Nutzen-Analyse eingehen – sieht sich das Bundesumweltministerium auf Staatssekretärebene genötigt, um

⁸³ alle Aussagen zitiert nach BMVBW, Sprechzettel des Referats A 21 für PStS Großmann vom 04.02.2003

ein klärendes Gespräch mit dem BMVBW zu bitten. Dieses kommt am 14. März 2003 im Rahmen einer Videokonferenz zustande und kann die entstandenen Irritationen ausräumen.

Den Beweis dafür liefert Bundesumweltminister Trittin am 20. März 2003, dem Tag der Versendung des Referentenentwurfs. Er verkündet über seinen Pressedienst, der neue Bundesverkehrswegeplan sei ein guter „Ausgangspunkt für den Einstieg in eine umweltgerechte Mobilität in Deutschland“. Allerdings taxiert er die weiterhin ökologisch problematischen Vorhaben auf rund 100, die deshalb nicht automatisch als VB definiert seien und deren Erforderlichkeit nach Vorlage entsprechender Unterlagen erst durch den Bundestag festgestellt werde. Die Formulierung ist geschickt gewählt, lässt aber Interpretationsspielraum zu. Denn auch schon vor Erfindung des „naturschutzfachlichen Planungsauftrages“ konnte nur das Projekt gebaut werden, das mit Zustimmung des Bundestages in den Haushalt des Bundesverkehrsministeriums gelang.

Die Zweifel über den wahren Neuerungsgehalt des sehr bald „Öko-Sternchens“ genannten Vermerks bei den Einzelprojekten bestehen deshalb fort, und zwar auch noch nach den im Frühjahr 2003 stattfindenden Einzelgesprächen mit den Bundesländern sowie mit den Ressorts. Nach drei Abstimmungsrunden mit den anderen Bundesministerien besteht das BMU immernoch auf Korrekturen insbesondere bei einzelnen Wasserstraßenprojekten und setzt sich für die Anbindung Mannheims im Zuge der Eisenbahn-Neubaustrecke (NBS) Rhein/Main – Rhein/Neckar ein.

Sogar ein Spitzengespräch zwischen den Ministern Stolpe und Trittin wird deshalb für den 4. Juni 2003 anberaumt, als dessen Folge einige Aussagen zu geplanten Projekten modifiziert werden. Dennoch spricht das Nachrichtenmagazin ‚Der Spiegel‘ in einer Meldung vom 27. Juni 2003⁸⁴ vom „Einknicken“ Trittins. Sein Haus habe dem BVWP-Entwurf zugestimmt, obwohl dieser einen Anstieg des Auto- und LKW-Aufkommens auslöse. Damit sei das selbstgesteckte Ziel einer Verringerung von Kohlendioxid-Emissionen nicht erreichbar. Der Minister selbst formuliert diplomatisch – nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen über die Neufassung der Bedarfspläne verkündet er in einer weiteren Pressemitteilung vom 01. Juli 2003⁸⁵, dass der Zuwachs an CO₂-Emissionen „erheblich eingeschränkt“ werde. Aber genau diese Tatsache kritisiert der Spiegel – statt echter Reduktion gebe es nur eine Verlangsamung der Abgaszuwächse.

Zum naturschutzfachlichen Planungsauftrag führt die Endfassung des BVWP 2003 aus: „Bei den besonders gekennzeichneten Projekten ist die in der Umweltrisikoeinschätzung aufge-

⁸⁴ vgl. Meldung in Spiegel Online, Webseite <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,254834,00.html>, abgerufen am 02.10.2009

⁸⁵ Pressemitteilung des BMU Nr. 201/04 vom 01.07.2004

zeigte naturschutzfachliche Problematik abzuarbeiten.“ (BMV 2003: 19). Dabei soll auch der Verzicht auf Maßnahmen zugunsten des Ausbaus bestehender Straßen erwogen werden. Der Bundestag kann dieses Ergebnis bei der Einstellung des Projekts in den Straßenbauplan berücksichtigen, muss es aber nicht. Wenig später relativiert das BMVBW den Wert des Planungsauftrages in einem Rundschreiben an die obersten Straßenbaubehörden der Länder am 1. August 2003 weiter: „Ein solcher ökologischer Hinweis bedeutet für die jeweiligen Vorhaben keine zusätzlichen Umweltprüfungen. Somit werden im Wesentlichen keine zusätzlichen Anforderungen gegenüber den Vorhaben ohne naturschutzfachlichen Planungsauftrag erforderlich.“⁸⁶ Eine Besonderheit bestehe allerdings durch die Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag, bevor dieser das konkrete Projekt in den Haushaltsplan einstellen könne. Aber selbst die Berichtspflicht lasse sich noch vermeiden, in dem eine „Abarbeitung“ des Planungsauftrages bis zur Verabschiedung des Änderungsgesetzes zum Fernstraßenausbaugesetz gelinge. Das BMVBW gibt den Ländern also ein Jahr Zeit, denn eine Verabschiedung der Novelle ist erst für Mitte 2004 geplant. Das BMVBW bietet den Ländern an, im Zuge der Linienbestimmung die ökologischen Bedenken als ausgeräumt zu bewerten bzw. ermuntert sie, den Umweltaspekten durch einen bis zur Gesetzessanktion erfolgten Planfeststellungsbeschluss gerecht zu werden.

Die Länder lassen sich allerdings durch diese Vorschläge nicht beschwichtigen. Der Bundesrat beschließt am 23. September 2003 eine Stellungnahme zum Entwurf des Fernstraßen-ausbauänderungsgesetzes, die den sogenannten Öko-Stern „aus methodischen Gründen“ für entbehrlich hält und deshalb seine Streichung fordert. Er führe auch dazu, dass für die so gekennzeichneten Projekte die Planrechtfertigung fehle (BR-Drs. 551/03).

Die Bundesregierung hält dagegen, die mit ökologischen Vorbehalten aufgenommenen BVWP-Maßnahmen hätten alle Eigenschaften der jeweiligen Bedarfskategorie mit Ausnahme der unmittelbaren Realisierbarkeit. Der Ausbaubedarf sei verbindlich festgestellt (BT-Drs. 15/1803).

Dennoch lässt sich in der Folgezeit ein intensives und aus Sicht der Länder bisweilen sehr erfolgreiches Tauziehen um die Vermeidung der ökologischen Risiko-Markierung feststellen.

Haben die ökologischen Aspekte nun den BVWP „grüner“ gemacht? Mit dem Abstand mehrerer Jahre stellt die Zeitschrift „mobilogisch“ im August 2007 fest, dass die Abarbeitung der in der URE aufgezeigten Problematik z.B. durch Gewichtung von Alternativen nur im Rahmen der auch vorher schon üblichen Planungspraxis erfolgt (Hettlich/Herzog 2007: 16ff.). Allerdings hätten das Bundesumweltministerium bzw. das Bundesamt für Naturschutz im Rahmen der Linienbestimmung, also dem letzten Schritt vor Einleitung der Planfeststellung,

⁸⁶ vgl. Schreiben des BMVBW vom 01.08.2003 – Gz. S13/14.87.00-50/57 Va 03

Gelegenheit zur Stellungnahme gegenüber dem BMVBW. Die Bilanz ist dennoch ernüchternd: unter der seit 2005 regierenden Großen Koalition sei der Wille, das Öko-Sternchen als Instrument zu nutzen, nicht erkennbar. Dsaher habe die Umweltmarkierung insgesamt auch eine ungewisse Zukunft.

Es bleibt der Eindruck, dass der BVWP aus Gründen der damaligen Koalitionsdisziplin 2003 einen gut sichtbaren „grünen Anstrich“ erhalten hat, der sich aber seitdem nicht in substantiellen Änderungen der Planumsetzung niederschlägt. Mit Blick auf die bei der BVWP-Revision sowieso schon bestehenden scharfen Umweltschutzvorschriften lässt sich die Öko-Stern-Einführung, aber auch die damit einhergehende Auseinandersetzung ins Spektrum der symbolischen Politik einordnen.

2.4.8 Die Finalisierung des BVWP - der Countdown im Frühjahr 2003

Der 20. März 2003 markiert einen Meilenstein im Entstehungsprozess des BVWP: an diesem Tag übersendet Bundesverkehrsminister Stolpe den Referentenentwurf an seine Kollegen in den Ländern. Er verweist darin auf die Komplexität der Materie, die Bewertung von rund 2.000 Vorhaben, die große Rolle naturschutzfachlicher und raumordnerischer Aspekte sowie auf das Ziel, bis 2015 den Schienengüterverkehr zu verdoppeln.

Ähnliche Schreiben gehen, mit z.T. unterschiedlichen Absendern, an den Deutschen Bundestag, die Bundesressorts, die Arbeitsebene in den Ländern, die Deutsche Bahn AG sowie an die im Verkehrswesen tätigen Verbände.

Bereits am 2. April befasst sich der Verkehrsausschuss des Bundestages mit dem Entwurf, den der Parlamentarische Staatssekretär Großmann vorstellt. Er avanciert jetzt zum zentralen politischen Motor des BVWP im Verkehrsministerium und im Verhältnis zum Deutschen Bundestag, während sich Minister Stolpe auf die Verhandlungen mit den Ministerpräsidenten konzentriert und ansonsten selten in das politische BVWP-Tagesgeschäft eingreift (Experte 8, 2010). Großmann empfing auch zahlreiche Vertreter von Ländern und Kommunen, die sich bei ihm für Projekte in ihrer Region einsetzten; hier kam ihm eine ausgleichend-moderierende Rolle zu, in die er seine langjährigen Erfahrungen als Kommunalpolitiker im Kreis Aachen einbrachte.

Nach Großmanns Vortrag im Verkehrsausschuss kritisiert die CDU/CSU massiv die Verfahrensweise des BMVBW in der Aufstellungsphase, namentlich die Übersendung von Rohdaten im Mai 2002 und die Befassung mit dem jetzigen Entwurf. Der Ausschuss „müsse sich mit fertigen Produkten befassen können“. Diese Einlassung erscheint besonders bemerkenswert, da erst die großzügige Transparenz des BMVBW eine frühzeitige Diskussion von Projekten

auch durch die Opposition ermöglichte. Die SPD spricht deswegen von „reflexhafter Kritik“ und erinnert daran, dass der Ausschuss die Befassung mit dem BVWP selbst auf seine Tagesordnung gesetzt habe. Der FDP wiederum ging die bisherige Beteiligung nicht weit genug, sie bemängelt insbesondere die abgeschottete Entwicklung der Bewertungsmethodik. Ansonsten hält sie den Plan für buchhalterisch und zu wenig programmatisch, begrüßt aber die Steigerung der Erhaltungsinvestitionen. Bündnis 90/Die Grünen sehen eine große Akzeptanz des Entwurfs und verweisen auf die Chancengleichheit von Straße und Schiene sowie die Bedeutung ökologischer Aspekte. Die CDU/CSU wiederum bezweifelt in der weiteren Aussprache die Objektivität des Verfahrens und rügt die nunmehr erstmalige Erläuterung der Bewertungsmethodik. Im vom BMVBW verfassten Vermerk über die Sitzung heißt es dazu, die CDU/CSU ignoriere die Übersendung des Methodenberichts im Mai 2002. Das BMVBW kommt zu dem Schluss, dass die Kritikpunkte der Opposition ausgeräumt werden konnten und der Entwurf fachlich wasserdicht sei⁸⁷.

Ende April läuft die Ressortabstimmung an, in denen sich das BMVBW in insgesamt 4 Runden zumeist mit Wünschen und Forderungen des BMU konfrontiert sieht (siehe oben). Andere Themen können meist schon im ersten Anlauf einvernehmlich geklärt werden. Bis Ende Mai offen bleibt u.a. der Wunsch von Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministerium sowie des BRH, die Abschneidegrenzen beim Nutzen-Kosten-Verhältnis im BVWP zu verankern. Die Abschneidegrenze markiert sozusagen die Wasserscheide zwischen den Dringlichkeitskategorien im BVWP, ausgedrückt durch den Nutzen-Kosten-Quotienten. Damit sollen offensichtlich Diskussionen um nicht berücksichtigte Projekte und Begehrlichkeiten hinsichtlich der Finanzierung solcher Vorhaben von vornherein unterbunden werden. Das BMVBW sagt eine erneute Prüfung zu, allerdings eher mit dem Ziel der Nennung von Bandbreiten; im Hause Stolpe will man sich offenbar einen gewissen Bewegungsspielraum erhalten. Auch bei der Behandlung autobahnparalleler Bundesstraßen zeichnet sich noch Beratungsbedarf in Einzelfällen ab.

Dennoch ist die Projektgruppe BVWP bereits Ende Mai überzeugt, dass einer Verabschiedung des BVWP im Kabinett vor der Sommerpause nichts mehr im Wege steht. In einer von Minister Stolpe gebilligten Vorlage⁸⁸ direkt nach dem Ende der bilateralen und Ressortverhandlungen auf Arbeitsebene wird der 2. Juli 2003 als Termin für die Kabinettsbefassung festgelegt. Die abschließenden Arbeiten müssen damit bis zum 10. Juni 2003 erledigt sein. Am 4. Juni findet zwar noch ein Spitzengespräch zwischen den Ministern Stolpe und Trittin

⁸⁷ Alle Aussagen zitiert nach Ausschuss-Sitzungsbericht der PG BVWP vom 03.04.2003 – Gz. PG BVWP/20.70.50-22

⁸⁸ vgl. Ministervorlage der Projektgruppe BVWP vom 27.05.2003 – Gz. PG BVWP/20.70.50-23/19 Va 03

statt. Der Chef des Umweltressorts hatte aber ausschließlich Wasserstraßenprojekte streitig gestellt, für die man einen Kompromiss findet⁸⁹.

Der Zeitplan kann dennoch nicht ganz eingehalten werden, erst am 16. Juni 2003 kommt es zur Ressortabstimmung auf Abteilungsleiterebene. Nachdem sich alle offenen Punkte klären lassen, leitet Minister Stolpe mit Schreiben vom 18. Juni 2003⁹⁰ die endgültige Fassung des BVWP-Entwurfs, den Entwurf zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes und den Entwurf zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes dem Bundeskanzleramt zu. Auf die Rolle der Länder geht Stolpe jedoch nur formelhaft ein, in dem er beim BVWP die Verteilung der Investitionsmittel zwischen alten und neuen Ländern erwähnt und ansonsten global das Interesse der Länder an BVWP und den Gesetzesvorhaben konstatiert.

In der Kabinettsitzung am 2. Juli 2003 wird der BVWP schließlich verabschiedet.

2.4.9 Der BVWP 2003 im Urteil seiner Kritiker

Trotz des Bemühens um Transparenz und eine grünere Handschrift leidet der BVWP 2003 in den Augen vieler Experten weiterhin an methodischen Mängeln und politischer Beeinflussbarkeit. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) spricht in einer - interessanterweise von Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt geförderten - Publikation von „systematischer Fehlsteuerung“ (Reh 2002: 2). Es finde weiter eine Parallelförderung aller Verkehrsträger statt, der Umweltschutz spiele eine nachgeordnete Rolle, der festgestellte Bedarf werde nicht mit den finanziellen Möglichkeiten verzahnt, und der Bund komme den Ländern zu weit entgegen. Das „einvernehmliche Zusammenarbeiten der Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern“ verhindere echte Fortschritte, auch wenn eine aufwändige Überarbeitung der Bewertungsmethodik erfolgt sei.

Der emeritierte Informatikprofessor Prof. Gerd Marte kritisiert, dass die Kosten-Nutzen-Rechnungen in der Verkehrswegeplanung einer Geheimwissenschaft glichen - die wirklichen Zahlen würden nie bekannt, für Laien sei die Plausibilität kaum zu prüfen. Der Nutzen einzelner Verkehrsprojekte werde systematisch schöngerechnet (Marte 2002: 2). Als Beispiel nennt er den positiven Effekt, der einer Autobahn wegen ihrer angeblichen Steigerung der Verkehrssicherheit zugerechnet werde. Die mathematischen Formeln würden ausblenden, dass sich auf einer Autobahn bei der gleichen Anzahl gefahrener Kilometer zwar weniger Unfälle

⁸⁹ vgl. Vermerk des Unterabteilungsleiters A 2 vom 12.06.2003, Buchstabe a

⁹⁰ vgl. Ministerschreiben an den Chef des Bundeskanzleramtes vom 18.06.2003 – Gz. PG BVWP/20.70.50-24/22 Va 03 I (BVWP) bzw. PG BVWP/20.70.50-24/22 Va 03 II (Fernstraßenausbaugesetz) bzw. PGB VWP/20.70.50-24/22 Va 03 III (Bundesschienenwegeausbaugesetz)

als auf Bundesstraßen ereignen, diese aber wegen der größeren Geschwindigkeiten einen höheren Sach- und Personenschaden mit sich bringen. Außerdem seien Zinsen und Abschreibungssummen bei den Investitionskosten viel zu niedrig angesetzt - in Deutschland kalkulieren die Planer mit 3 % Zinsen, in der Schweiz mit 5,3 %. Nach seinen Berechnungen liefern die falschen Prämissen einen Nutzen-Kosten-Faktor, der sechs- bis neunmal höher liege als der reelle Wert. Den Grund für diese Schönfärberei sieht er in einer mächtigen Straßenbaulobby.

Auch der ehemalige Rektor der Universität Köln Prof. Rainer Willeke, der mehr als 3 Jahrzehnte bis 1995 dem wissenschaftlichen Beirat des Verkehrsministeriums angehörte, sieht sich zu einer kritischen Bestandsaufnahme genötigt. In einer renommierten Fachzeitschrift prangert er die „Aufweichung und Undurchsichtigkeit der Bewertungsmethodik“ an, die zur Ungleichbehandlung der Verkehrsträger führe (Willeke 2003: 525). Ersatzinvestitionen und die für indisponibel erklärten Überhänge aus früheren Plänen würden zudem 80 % des prognostizierten Mittelvolumens binden und aus der Kosten-Nutzen-Rechnung herausfallen. Nur noch 20 % bleiben für neue Projekte und Akzentsetzungen. Zudem seien die Planungen nicht hinreichend mit der finanziellen Leistungsfähigkeit des Bundes koordiniert. Anders als Marte sieht Willeke in der Bewertungsmethodik aber nicht nur mathematisch abgesicherte Interessenwahrung am Werk, sondern stellt die „Vermengung spezieller politischer Absichten (...) mit wissenschaftlich-methodischen Bewertungsaussagen“ in Frage. Dieser Methodenmix könne prinzipiell jedes politisch gewünschte Ergebnis hervorbringen (Willeke 2003: 526). Trotz des mit der Bahnreform 1994 beschlossenen Einstiegs in den Wettbewerb auf Schienen übe die Deutsche Bahn AG durch ihr faktisches Monopol über Fernverkehr und Netz weiterhin entscheidenden Einfluss auch auf die Infrastrukturplanung aus. Willeke plädiert folglich für ein konsequent auf Wettbewerb und das Erheben von Infrastrukturbenutzungsgebühren gegründetes Verkehrskonzept.

Hendrik Armbricht, Autor eines Aufsatzes für das Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, bescheinigt dem BVWP 2003 - ähnlich wie Willeke - einen Übergang zur Nutzwertanalyse bei der Projekteinstufung; dies sei Folge der verstärkten Berücksichtigung nicht-monetärer Kriterien. Diese seien beim BVWP 1992 noch in die Nutzen-Kosten-Analyse eingepreist worden, insbesondere die raumordnerischen Vorteile. Durch ihre Umwandlung in ein qualitatives Kriterium bilde sie die politischen Vorgaben ab (Armbricht 2004: 29f.) Eine rein auf die Kosten-Nutzen-Analyse gestützte Projekteinstufung widerspreche „der Realität des politischen Entscheidungsprozesses“. Der Autor weist nach, dass es

aufgrund politischer Vorgaben im Vergleich zu Straßenbaumaßnahmen für Schienenprojekte deutlich leichter sei, in den VB eingestuft zu werden (Armbrecht 2004: 43).

Auch die politische Zusage von Projekten - wie bei der „Kanzlerautobahn“ A 14 zwischen Magdeburg und Schwerin geschehen - verzerre die Investitionsplanung. Armbrecht sperrt sich nicht grundsätzlich gegen nutzwertanalytische Elemente bei der Projektbeurteilung, auch wenn diese dem Ermessen des Entscheiders unterworfen sind; er vermisst jedoch eine formale Verknüpfung mit der Nutzen-Kosten-Analyse und vermutet, diese werde zur Verschleierung politisch motivierter Entscheidungen unterlassen.

Ebenfalls aus dem verkehrswissenschaftlichen Institut an der Universität Münster stammt ein Aufsatz aus dem Jahr 2008, den Marian Rückert auf der Grundlage eines Gutachtens zu einer von Unternehmen und Verbänden in Auftrag gegebenen Studie im Rahmen der Föderalismusreform veröffentlichte. Rückert weist empirisch nach, dass im BVWP 2003 in allen Straßenkategorien Projekte im Weiteren Bedarf rangieren, obwohl sie ein zum Teil deutlich höheres Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen als das am schlechtesten bewertete Projekt in der Kategorie VB. Für Bundesautobahnen gilt dies in 12 von 13 vergleichbaren Bundesländern, bei den Außerortsbundesstraßen in allen 12 in Frage kommenden Bundesländern und bei den Ortsumgehungen in 13 von 14 Ländern (Rückert 2008: 41). Fazit des Autors: der BVWP leiste einer „allokativen Ineffizienz“ Vorschub. Auch wenn nicht jede Bewertungskomponente monetarisierbar oder objektivierbar sei, bestünden aufgrund der Untersuchungsergebnisse erhebliche Zweifel an der volkswirtschaftlichen Sinnhaftigkeit vieler Maßnahmen.

Die Aussagen einer großen Anwaltskanzlei aus Berlin zum BVWP sollen dieses Kapitel beschließen. Streifler & Kollegen waren aufgefordert, im Zusammenhang mit der Diskussion um die Umgehungsstraße „Südtangente“ in Bonn den BVWP aus rechtlicher Sicht zu bewerten. Das Gutachten⁹¹ beklagt das juristische Niemandsland, in dem sich der BVWP bewege. Die „einzige bundesweite verkehrsträgerübergreifende Planung“ habe keine rechtliche Grundlage. Die Bedarfsplangesetze für Straße und Schiene, in die der BVWP einfließe, würden die vorherige undurchsichtige Projektauswahl lediglich nachholend sanktionieren. Dies stehe im Widerspruch zum Raumordnungsgesetz, das vom Bund nach Abstimmung mit den Ländern Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes erwarte. In diese Raumordnungsstrategie müsste der Bund eigentlich auch die überregionale Verkehrsplanung einpassen. Da die meisten Projekte des BVWP unverändert in die Bedarfsplangesetze übernommen würden,

⁹¹ vgl. S & K Rechtsanwälte (o.J.): „Einige Gedanken zur Bundesverkehrswegeplanung aus rechtlicher Sicht“, Webseite www.suedtangente.de/download/BVWP-S&K.pdf, abgerufen am 29.07.2012

sei es bei diesen Maßnahmen nur noch sehr eingeschränkt möglich, im Rahmen der Fachplanung den Bedarf zu hinterfragen. Dies führe zu einem gravierenden legitimatorischen Defizit. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass sich die Kritiker auch am ersten rot-grünen BVWP abarbeiten und ihm sehr grundsätzliche Vorbehalte entgegenbringen. Die gegenüber dem BVWP 1992 eingetretenen Veränderungen werden kaum beachtet, obwohl seinerzeit nicht einmal die Projektlisten veröffentlicht wurden. In einem Zeitalter, in dem das Internet rasant in Wissenschaft und Alltagsleben vordringt und auch komplexe Prozesse für jedermann transparent macht, wirken die erreichten Ziele bei der Modernisierung des BVWP halbherzig und von der Gegenwart schon wieder überholt. Außerdem konstatieren die Kritiker unter der gefälliger verpackten Oberfläche die verkrusteten und angreifbaren Strukturen der vergangenen Jahrzehnte. Aber sie sind auch selbstkritisch genug zu erkennen, dass diese fachliche Empörung noch nicht groß genug ist, um mit Druck von außen ein grundlegend reformiertes Aufstellungsverfahren für den BVWP durchzusetzen.

2.4.10 Das parlamentarische Nachspiel des BVWP 2003

Einbringen der Gesetzentwürfe und schriftliche Äußerungen von Bundesrat und Bundesregierung

Im Spätsommer 2003 verlagern sich die Beratungen zum BVWP in die parlamentarische Arena: Die Gesetzentwürfe zu den Bedarfsgesetzen für Straße und Schiene werden von der Bundesregierung zunächst dem Bundesrat zugeleitet, der am 26. September 2003 ausführlich Stellung nimmt (vgl. BT-Drs. 15/1657). In den Bemerkungen zum Fernstraßenausbaugesetz wiederholt die Länderkammer zunächst die schon vom BVWP 1992 bekannte Feststellung, der Finanzrahmen sei zu gering bemessen. Sie fordert dementsprechend eine Ausweitung des Programmvolumens für den VB unter Ausnutzung der Lkw-Mauteinnahmen. Der Bundesrat befürwortet außerdem die ersatzlose Streichung des sogenannten „Öko-Sterns“, also die Abschaffung des „besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrags“ – er sei „aus methodischen Gründen entbehrlich“.

Die Länder sehen für die ökologisch bedenklichen Projekte eine Abkehr von der gesetzlichen Bedarfsfeststellung und sorgen sich, dass die Planrechtfertigung dann für jede Maßnahme einzeln vorgenommen werden müsse. Dies würde das Risiko der Verzögerung durch Klagen erhöhen. Als letzten Punkt kritisiert der Bundesrat das uneinheitliche Vorgehen bei zur Abstufung vorgesehenen autobahnparallelen Bundesstraßen, die teils in den Gesetzentwurf aufgenommen worden seien, teils aber auch nicht. Änderungen zu Einzelprojekten beantragen nur die Länder Schleswig-Holstein und Thüringen.

Bei der Stellungnahme zum Bundesschienenwegeausbauänderungsgesetz verlangt der Bundesrat die Festschreibung des Verlaufs der Neubaustrecke Rhein/Main – Rhein/Neckar durch den Hauptbahnhof Mannheim und die Aufnahme der 2. Baustufe für die sogenannte Mitteleuropa-Verbindung Paderborn-Bebra-Erfurt-Weimar-Glauchau. Ferner stellt er sich gegen Planungen der Deutschen Bahn, französischen Güterverkehr auf die deutsche Rheinseite zu verlagern und damit den kapazitativen Ausbau der Strecke Karlsruhe-Basel verpuffen zu lassen.

Die Bundesregierung lässt die Argumente des Bundesrates nicht gelten⁹². Zum Fernstraßen- ausbauänderungsgesetz heißt es, dass Solidität in der Finanzplanung einen höheren Rang genieße als ein vollständiger bedarfsgerechter Infrastrukturausbau. Sie sieht aber die Möglichkeit, alle in den VB eingestellten Maßnahmen bis 2015 finanzieren zu können. Die Regierung verteidigt auch den Öko-Stern; es sei politisch gewollt, Umweltbelangen mehr Gewicht zu verleihen und die Risiken im Planungsverfahren frühzeitig zu minimieren. Das Argument der bei Projekten mit naturschutzfachlichem Planungsauftrag fehlenden Planrechtfertigung lässt die Regierung nicht gelten und sieht keinen Unterschied zu Vorhaben ohne besonders herausgestellte ökologische Bedenken.

Autobahnparallele Strecken seien nur dann noch in den Plan aufgenommen worden, wenn die eigenständige Fernverkehrsrelevanz der Bundesstraße bejaht werden könne. Damit sei man den Ländern bereits entgegengekommen, ursprünglich habe der Bund überhaupt keine die Autobahnen unmittelbar konkurrenzierenden Strecken berücksichtigen wollen. Nur in ganz wenigen Fällen weiche man von dieser Linie aus Gründen des Vertrauensschutzes oder bei weit fortgeschrittener Planung ab.

Die Antwort der Bundesregierung bei den Schienenprojekten fällt noch eindeutiger aus, sie ist eine glatte Zurückweisung der Länderforderungen: Lösungen zur Entlastung des Knotens Basel müssten „vorurteilsfrei“ geprüft werden, die Festlegung auf eine Linienführung der Neubaustrecke (NBS) Rhein/Main – Rhein/Neckar durch den Mannheimer Hauptbahnhof per Bundesgesetz würde in die Planungshoheit der Länder eingreifen und für die Mitteleuropa-Verbindung habe sich kein ausreichendes Nutzen-Kosten-Verhältnis ergeben.

⁹² vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, veröffentlicht in BT-Drs. 15/1803

Exkurs: Probleme von Bündnis 90/Die Grünen mit der Gleichbehandlung von Straße und Schiene

Noch bevor der Bundestag die Beratungen über die neuen Bedarfspläne aufnimmt, wenden sich drei hochrangige Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen, darunter die Fraktionsvorsitzende Göring-Eckardt, zweimal schriftlich an Verkehrsminister Stolpe⁹³. Sie halten die im BVWP propagierte Gleichbehandlung von Straße und Schiene für fragwürdig, da sie nur durch die Einbeziehung der Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und dem Regionalisierungsgesetz zustande gekommen sei. Über das GVFG würden aber auch in hohem Maße Straßenprojekte gefördert, die beim Straßenanteil unberücksichtigt blieben. Stolpe entgegnet in seiner Antwort, dass beim GVFG allein das Bundesprogramm berücksichtigt werde und dies ausschließlich Vorhaben des schienengebundenen Verkehrs bei der Deutschen Bahn AG und den Gemeinden umfasse⁹⁴. Die Länderprogramme wiederum seien dem Bund nicht im einzelnen bekannt, enthielten aber auch eine Reihe von Maßnahmen, die nicht eindeutig der Straßenquote zuzurechnen seien, wie beispielsweise die Errichtung von Park- und Ride-Plätzen an Anlagen des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) oder besondere Fahrspuren für Omnibusse. Darüber hinaus würden sie auch einen hohen Anteil Instandhaltungskosten für kommunale Straßen aufweisen, dessen Einbeziehung aber systemwidrig sei – die Deutsche Bahn AG erwirtschafte ihre Investitionen ins Bestandsnetz selbst, dieser Betrag werde daher bei der Schiene auch nicht erfasst. An dieser Stelle könnte man natürlich einwenden, dass die Konstruktion eine immanente Benachteiligung der Schiene darstellt.

Zum Thema Regionalisierungsgesetz folgt Stolpe derselben Argumentation: die Länder seien dem Bund nicht im einzelnen für die Verwendung der Gelder rechenschaftspflichtig. Daher könne er den auf Schieneninvestitionen entfallenden Anteil nicht festlegen und müsse ihn konservativ schätzen.

Dass Bündnis 90/Die Grünen mehrere Monate nach Verabschiedung des BVWP diese Grundsatzzfragen aufwerfen und vor allem auch noch in einen offiziellen Schriftverkehr einmünden lassen, beweist den Unmut, der beim Koalitionspartner über die Vorgehensweise des BMVBW herrscht. Mit dem Schriftwechsel wollte man das Thema aber offensichtlich aus den parlamentarischen Beratungen heraushalten.

⁹³ vgl. Schreiben an BM Stolpe vom 25.08.2003 und 03.09.2003

⁹⁴ vgl. Schreiben vom 09.10.2003 – Gz. A 20/3213.6/0

Die Beratung der Gesetzentwürfe in den Ausschüssen und im Plenum des Bundestages

Am 6. November 2003 werden die Gesetzentwürfe zu den Fernstraßen- und Schienenwegebauausbauplänen von PStS Großmann im Bundestagsplenum vorgestellt. Er weist besonders auf die Rolle des Umweltschutzes bei der Bewertung der Projekte hin – so habe es bei der Aufstellung des BVWP 2003 mehr als 800 Umweltrisikoeinschätzungen gegeben, beim BVWP 92 aber lediglich 130. Er hebt auch die begleitende Untersuchung zu den CO₂-Emissionen hervor.

Am 12. November 2003 werden die Gesetzentwürfe dann erstmals im Verkehrsausschuss des Bundestages beraten⁹⁵. Die CDU/CSU kritisiert in der einleitenden Diskussion über das Fernstraßenbauprogramm die späte Befassung des Parlaments mit dem BVWP, nachdem die Regierung bereits frühzeitig die Öffentlichkeit hergestellt habe. Sie befürwortet Nachverhandlungen mit den Ländern, bemängelt „rot-grüne ideologische Faktoren“ bei der Aufstellung und den geringen finanziellen Spielraum. Etliche Projekte seien trotz hoher Planungskosten der Länder in den weiteren Bedarf zurückgestuft worden oder ganz entfallen. Die SPD verweist darauf, dass der Bundesrat „insgesamt nur vier Einzelprojekte genannt“ habe, bei denen er Änderungen wünsche und deshalb die Zufriedenheit der Länder hoch sei. Außerdem biete der naturschutzfachliche Planungsauftrag die Möglichkeit, ökologisch bedenkliche Projekte bereits vor der abschließenden Bewertung in den VB aufzunehmen, die Alternative wäre ein Verzicht auf die Einbeziehung in den BVWP gewesen. Die FDP konzentriert sich in ihrer Kritik auf die fehlenden Ressourcen, um den Ausbau bedarfsgerecht vorantreiben zu können. Der Berichterstatter von Bündnis 90/Die Grünen Schmidt verteidigt den BVWP und nennt die Forderung der Länder nach Bereitstellung höherer Summen verständlich, aber nicht realistisch. Auch die hohe Planungsreserve mache Sinn, damit bei Verzögerungen Ersatzprojekte in Angriff genommen werden könnten. Die Markierung ökologisch sensibler Projekte charakterisiert Schmidt sogar als „wirkungsvolle Planungsbeschleunigung“, da die Belange des Naturschutzes bereits frühzeitig berücksichtigt würden und später die Planfeststellung um so zügiger vonstatten gehen könne.

Der Delegationsleiter aus dem BMVBS, PStS Großmann, erteilt der Forderung nach neuen Gesprächen mit den Ländern eine Absage, der BVWP sei jetzt Angelegenheit des Parlaments. In begründeten Fällen könne sein Haus aber Nachbewertungen durchführen und die Ergebnisse in die Beratungen des Bundestags einspeisen. Großmann warnt indirekt davor, den Fehler von 1992 zu wiederholen, als das Parlament ohne seriöse Kalkulation eine Ausweitung des

⁹⁵ Alle Aussagen zitiert nach Kurzprotokoll Nr. 15/23 der 23. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages vom 12.11.2003, S. 10ff.

Investitionsvolumens um 20 Mrd. DM durchgesetzt habe. Dies schlage sich jetzt in einem hohen Überhang an baureifen Projekten nieder.

Im weiteren Verlauf der Diskussion ergreift kein anderer Abgeordneter von Bündnis 90/Die Grünen das Wort, die Regierungskoalition demonstriert also Geschlossenheit.

Während einige Abgeordnete teilweise schon relativ ausführlich Projekte aus ihren Bundesländern beleuchten, ergibt sich bei den Grundsatzthemen ein Schwerpunkt im Bereich EU-Osterweiterung. Die Opposition sieht die Verkehrswege Richtung Osten unzureichend berücksichtigt, und auch die SPD vermerkt, dass es eine neue Prioritätenliste aus Brüssel bezüglich der von der EU geförderten Transeuropäischen Netze gebe und genau analysiert werden müsse, was davon bereits im BVWP stehe. Der von der SPD formulierte Auftrag, die Anmeldungen der Länder daraufhin zu überprüfen, welchen Stellenwert sie den erweiterungsrelevanten Projekten zugemessen haben, erinnert die Anwesenden an die starke Stellung der Länder aufgrund ihres Vorschlagsrechts. PStS Großmann wiederum berichtet über die schwierigen Verhandlungen mit Polen, in die sich besonders viele Ansprechpartner mit der Folge häufiger Strategiewechsel eingeschaltet hätten. Indirekt gibt die Regierung also zu, dass der BVWP in diesem internationalen Kontext eine Schwachstelle besitzt.

Bei den sich anschließenden Beratungen über die Änderung des Schienenwegeausbaugesetzes nimmt der Berichterstatter der CDU/CSU diesen Ball wieder auf und führt wörtlich aus, „dass sich in Richtung der Tschechischen Republik relativ wenig tue“. Im Übrigen widmet er in seiner kritischen Bilanz der Finanzierbarkeit des Plans breiten Raum und behauptet, das BMVBW selbst rechne frühestens 2006 mit dem Beginn neuer Vorhaben – bis dahin würden alle Mittel zur Finanzierung bereits begonnener Projekte benötigt. Dazu passe, dass lediglich rund 21 % des Investitionsvolumens überhaupt bewertet worden sei, der Rest bestehe aus Überhang. Die FDP kritisiert sehr prononciert, dass der Ausbauplan sich an den Geschäftsinteressen der Deutschen Bahn orientiere und nicht an den volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten. Auch sie vermisst Impulse für Verbindungen in Richtung Tschechien. Der Berichterstatter von Bündnis 90/Die Grünen Schmidt bestätigt indirekt die nicht immer problemfreie Rolle der Deutschen Bahn, vor allem durch den Rückbau von Kapazitäten. Ferner hätten sich in der Vergangenheit Defizite beim Mittelabfluss offenbart. Deshalb sei es entscheidend, zu einer vernünftigen Größenordnung für Investitionen zu kommen. Der BVWP sei aber nicht auf einen bestimmten Anbieter fixiert. Mit Blick auf den Einfluss der Länder gibt er zu bedenken, dass die zuständigen Bundsratsausschüsse trotz CDU/CSU/FDP-Mehrheit fast alle Änderungswünsche abgelehnt hätten.

Die Vertreter des BMVBW weisen ebenfalls auf die sehr maßvolle Beschlussfassung des Bundesrates hin und betonen, dass einschließlich Überschneidungen 210 Projektanmeldungen

von Ländern und dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) eingegangen seien, nur 29 von der Deutschen Bahn. Von den 13 VDV-Vorschlägen berücksichtige der BVWP immerhin 12, andere von der Bahn nicht priorisierte Vorhaben seien ebenfalls im Plan enthalten. Je ein Abgeordneter von Bündnis 90/Die Grünen und von der CDU/CSU machen sich dann noch für die Mitte-Deutschland-Verbindung stark und sehen hier eine „neue Koalition“, sprich ein nicht-lagergebundenes Eintreten für Verbesserungen. Für das BMVBW bleibt dieses Engagement widersprüchlich: mit der vorgeschlagenen Einstufung in den Weiteren Bedarf sei die Strecke nicht als prioritär anzusehen.

Damit endet die erste Beratung im Ausschuss. Es zeichnet sich ab, dass bei den Straßenprojekten kleinere Gruppen gebildet werden, die sich mit den einzelnen Bundesländern befassen und im Plenum die Ergebnisse zur Abstimmung stellen.

Weitere Beratung des Fernstraßenausbauänderungsgesetzes

Der allgemeinen Aussprache über den Gesetzentwurf und den BVWP folgen für den Verkehrsträger Straße vom 28. Januar 2004 bis zum 16. Juni 2004 insgesamt 12 weitere Sitzungen des Ausschusses. 5 Sitzungen sind ausschließlich einem oder mehreren Bundesländern gewidmet, in 5 weiteren Sitzungen werden lediglich Detailfragen erörtert.

Eine grundsätzliche Aussprache kommt erst wieder am 5. Mai 2004 zustande, als die Fraktionen ihre Anträge einbringen⁹⁶. Die CDU/CSU beantragt die Abschaffung des naturschutzfachlichen Planungsauftrages, da er den zügigen Ausbau der Infrastruktur verhin-dere und die Straße gegenüber Schiene und Wasserstraße – bei denen es die ökologisch motivierte Einschränkung in der Klassifizierung nicht gebe – benachteilige. Die FDP kritisiert erneut die unrealistischen Grundannahmen der Planung – u.a. die prognostizierte Steigerung des Schienengüterverkehrs um 100 % - und die Scheu vor einer Mobilisierung privaten Kapi-tals für den Straßenbau. Zusammen mit der CDU/CSU stimmt die FDP für die Abschaffung des naturschutzfachlichen Planungsauftrages, kann sich damit aber nicht durchsetzen.

Interessant ist die große Anteilnahme von Bevölkerung und Gebietskörperschaften am Fort-gang der Beratungen. Die vier Berichterstatter kommen in ihrer Zusammenfassung⁹⁷ auf fast 1.800 Eingaben, davon knapp 1.600 von Bürgerinnen und Bürgern inklusive Bürgerinitiati-ven, und 120 Eingaben von Kommunen und Landkreisen. Der Ausschuss gibt es zu erkennen, dass er in seinen Antworten auf die endgültige Beschlussfassung verweisen wird, aus der

⁹⁶ Alle Aussagen zitiert nach Kurzprotokoll Nr. 15/28 der 28. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages, S. 6ff.

⁹⁷ vgl. BT-Drs. 15/3412, S. 66

dann Einzelüberlegungen nicht mehr hervorgehen. Dennoch gibt es wohl kaum andere Gesetze, die einen so hohen Mobilisierungsgrad Externer verursachen und damit den Politikern ein detailliertes, wenn auch nicht unbedingt ausgewogenes Bild der Stimmung im Land vermitteln.

Am 26. Mai 2004 sollte dann eigentlich die Abstimmung über die Anträge erfolgen, doch die Regierungsfractionen bringen kurzfristig weitere Projektänderungen in die Beratungen ein. Diese Vorgehensweise erregt den Unmut der Opposition, auch wenn das BMVBW darauf hinweist, dass es im Wesentlichen um die Streichung des naturschutzfachlichen Planungsauftrages gehe. Obwohl der Verzicht auf den Öko-Stern eine der Kernforderungen von CDU/CSU und FDP ist und ihnen die Regierungsfractionen gewissermaßen entgegenkommen, bezweifeln die Vertreter dieser Parteien die Seriosität des Vorgehens und bestehen darauf, mehr Zeit zu benötigen. Mit zwei längeren Unterbrechungen kann die Beratung dann doch weitgehend abgeschlossen werden.

Weitere Beratung des Schienenwegeausbaugesetzes

Der Entwurf zum Schienenwegeausbaugesetz steht am 28. Januar 2004 im Verkehrsausschuss zur Diskussion. PStS Großmann gibt in seiner einleitenden Stellungnahme bekannt, dass sich der stärkere Akzent auf Erhaltung statt Neubau auch bei den Schienenverkehrsprojekten im BVWP widerspiegele. Maßnahmen auf Bestandsstrecken hätten deutlich mehr Gewicht als Neubauten. Gleichzeitig weist er auf eine Reihe fehlender internationaler Verträge für grenzüberschreitende Strecken hin; dies erkläre auch die relativ großzügige Planungsreserve von 30 %. Der Schienenpersonennahverkehr werde anteilig erfasst.

In seiner ersten Reaktion wiederholt der Berichterstatter von CDU/CSU die Sorge um die Finanzierung des Plans, insbesondere vor dem Hintergrund der erst später fließenden Einnahmen aus der LKW-Maut. Die SPD stellt erwartungsgemäß die Gleichheit von Straße und Schiene beim Investitionsvolumen sowie die hohe Akzeptanz des Plans beim Bundesrat heraus, der nur für drei Projekte eine abweichende Einstufung fordert. Für den Berichterstatter der FDP regiert der BVWP zu sehr in die Geschäftspolitik der Bahn hinein, etwa mit der Festlegung der Bedienung eines bestimmten Bahnhofs durch eine Neubaustrecke. Außerdem unterstreicht er die Bedeutung der grenzquerenden Projekte, insbesondere in Richtung Niederlande. Die Grünen bedauern im weiteren Verlauf der Beratung das Fehlen einer Bestimmung im Schienenwegeausbaugesetz, die eine Berichterstattung auch über Rückbauten und Kapazitätsverringerungen vorschreibt. Sodann beginnt der Ausschuss eine intensive Debatte über Einzelprojekte, auch über solche, die nicht im Gesetzestext genannt sind, aber von

den Fraktionen gewünscht werden. Davon gibt es bei CDU/CSU 7 Projekte, bei Bündnis 90/Die Grünen immerhin zwei und bei der SPD eine Maßnahme.

Die nächste Befassung des Ausschusses mit dem Entwurf zum Schienenwegeausbaugesetz konzentriert sich am 31. März 2004 auf Projekte in Bayern, wobei es fast ausschließlich um die Verbindungen in die tschechische Republik geht.

Am 5. Mai 2004 entscheidet der Verkehrsausschuss dann über die einzelnen Anträge der Fraktionen, wobei die regierende Koalition sich in der Regel durchsetzen kann. Insgesamt kommen 19 Änderungswünsche zur Abstimmung: 7 davon werden angenommen, was drei Höherstufungen in den VB und eine in den WB auslöst. Dadurch haben sich 2 auch von anderen Fraktionen unterstützte Anträge wegen inhaltlicher Identität erledigt. 11 Änderungswünsche finden keine Zustimmung. Am 26. Mai schließlich kommen noch zwei Ergänzungen zu bereits beschlossenen Maßnahmen auf die Tagesordnung. Dieses Vorgehen trifft die Opposition unvorbereitet, daher wird die Schlussabstimmung in den Juni verschoben. Insgesamt verläuft die Diskussion über die Projekte des Verkehrsträgers Schiene deutlich ruhiger und weniger vom eigenen Kirchturmsdenken bestimmt als bei den Straßenvorhaben. Die oft über mehrere Bundesländergrenzen hinweg verlaufenden bzw. internationale Verbindungen betreffenden Maßnahmen führen zu einer Versachlichung der Diskussion, da die Verfolgung von Partikularinteressen nicht zielführend ist.

Rolle des Bundesverkehrsministeriums in der parlamentarischen Phase

Nachdem erste Details des BVWP-Referentenentwurfs im März 2003 durchsickern, beginnt für das BMVBW bereits die Rechtfertigung in den Medien, die sich nach dem Kabinettsbeschluss im Juni noch einmal intensiviert. Besonders herausgefordert fühlt sich das Ministerium durch „Das Dusselige Dutzend“, eine vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) öffentlichkeitswirksam präsentierte Liste von 12 Straßenbauvorhaben, die nach Meinung des BUND exemplarisch die unsinnige und verfehlte Straßenbaupolitik entlarven⁹⁸. Zu diesen derart gebrandmarkten Projekten gehören u.a. der geplante Grenzübergang von Brandenburg nach Polen bei Schwedt und die A 44 (wegen ihrer Verbindung von Düsseldorf, Bochum und Dortmund auch DüBoDo genannt) zwischen Ratingen und Velbert. Die zuständigen Referate des Verkehrsministeriums müssen für alle kritisierten Vorhaben Sprechzettel vorbereiten, in denen die Aussagen des BUND argumentativ entkräftet oder durch zusätzliche Erläuterungen als verkürzt dargestellt werden.

⁹⁸ Pressemitteilung des BUND, veröffentlicht als „BUNDinfo zum Bundesverkehrswegeplan 2003“, Webseite http://vorort.bund.net/verkehr/themen/themen_7/files/8451_dusseliges_dutzend.pdf, abgerufen am 20.11.2016

Auch die Planungsreserve bleibt ein Dauerthema. Das BMVBW verteidigt sich gegen den Vorwurf von Opposition und Journalisten, der BVWP sei unterfinanziert – und damit im Grunde nicht besser als sein Vorgänger aus dem Jahr 1992. Auf den ersten Blick ist das Ergebnis dasselbe: in beiden Plänen haben die in den VB eingestellten Projekte ein Volumen, das deutlich über die prognostizierten Finanzmittel hinausgeht. Die Regierung argumentiert, damals habe man in einer unrealistischen Größenordnung überzogen, im Jahr 2003 aber nur in einem Umfang, der die Unsicherheiten bei Planung und Ausführung auffängt. Im Zeitalter der Mediendemokratie sind diese feinen Unterschiede schwer zu vermitteln.

Für Zündstoff sorgt außerdem der naturschutzfachliche Planungsauftrag. Am 4. Juli 2003 kommt es bei der Sitzung der Straßenbauabteilungsleiter erneut zu einer längeren Diskussion über dieses Thema. Das BMVBW versucht mit einem Rundschreiben an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder, die Wogen zu glätten⁹⁹. Der ökologische Hinweis bedeute für das jeweilige Vorhaben „keine zusätzlichen Umweltprüfungen“ und „im Wesentlichen keine zusätzlichen Anforderungen“ gegenüber anderen Vorhaben. Der Unterschied bestehe in einer Berichtspflicht über abgeschlossene Prüfungen gegenüber dem Parlament. Neben dieser beschwichtigenden Interpretation versucht das BMVBW die Länder noch mit einer weiteren administrativen Drehung zu locken. So bestehe bis zum Ende der Beratungen im Bundestag die Möglichkeit, durch Planfeststellung oder Linienbestimmung die „Abarbeitung“ des naturschutzfachlichen Planungsauftrages zu bewirken und die Kennzeichnung des Projekts im Bedarfsplan zu verhindern. Gleiches gilt sogar für die Vorhaben mit hohem ökologischen Risiko; hier lädt der BMVBW dazu ein, ihm ergänzende aussagekräftige Unterlagen zuzuleiten, um eine veränderte Empfehlung gegenüber dem Parlament aussprechen zu können.

Diese Beschwichtigungspolitik zahlt sich offenbar aus, die Sitzung des AK BVWP Anfang September verläuft ohne kontroverse Debatten. Es wird allerdings klargestellt, dass der neue § 6 des Fernstraßenausbaugesetzes auch die Möglichkeit vorsieht, nachträglich eine Maßnahme aus dem Bedarf zu streichen. Die Verkehrsabteilungsleiter äußern sich Mitte September 2003 kritisch über den hohen Mittelansatz für Erhaltungsmaßnahmen, aber sonst verläuft auch diese Runde relativ harmonisch.

In den Folgemonaten arbeitet das BMVBW an der Neubewertung einiger Projekte, die PStS Großmann Ende Januar 2004 dem Bundestagsverkehrsausschuss mit den entsprechenden neuen Einstufungsvorschlägen zuleitet. Die Relevanz der Ergebnisse ist aber marginal, kein einziges Projekt soll in den VB gehoben werden. Es gibt lediglich 3 Vorhaben, bei denen das

⁹⁹ vgl. Rundschreiben des Leiters der Abteilung Straßenbau, Straßenverkehr im BMVBW vom 01.08.2003 – Gz. S13/14.87.00-50/57 Va 03

BMVBW bisher keinen Bedarf sah, nun aber die Verankerung im Weiteren Bedarf befürwortet.

Ende Januar 2004 lässt sich PStS Großmann noch einmal ausführlich über den Stand der Beratungen zum naturschutzfachlichen Planungsauftrag unterrichten¹⁰⁰. Darin machen die Autoren deutlich, dass bereits zwischen Veröffentlichung des BVWP-Referentenentwurfs und der Verabschiedung im Kabinett in 50 Fällen die ökologische Markierung nach Verhandlungen zwischen den Ländern und dem BMU bzw. dem Bundesamt für Naturschutz wegfallen konnte. Aufgrund des Rundschreibens vom August 2003 hätten die Länder für eine Reihe von Projekten neue Unterlagen eingereicht, die momentan vom Gutachter geprüft würden und ggf. zu einer Streichung des Öko-Sternchens führen können. Es bestehe die Absicht, der Gutachterempfehlung durchgängig zu folgen und dem Eindruck entgegenzutreten, die Letztentscheidung liege beim BMU.

PStS Großmann sieht dennoch die Notwendigkeit, die Obersten Straßenbaubehörden der Länder nochmals auf die Möglichkeit zum Nachreichen von Unterlagen hinzuweisen.

Wenig später werden im Zuge der sogenannten Koch-Steinbrück-Initiative zum Subventionsabbau Gerüchte über Kürzungen im Straßenbauhaushalt öffentlich. PStS Großmann informiert die verkehrspolitischen Sprecher der Fraktionen im Bundestag über die grundsätzlichen Überlegungen seines Hauses, ohne Einzelheiten zu nennen¹⁰¹. Direkte Auswirkungen auf das parlamentarische Verfahren zu den Bedarfsgesetzen sind aber nicht erkennbar. Damit verlagert sich das Geschehen wieder in die Bundestagsgremien. Lediglich in einem internen Vermerk des BMVBW wird im Mai 2004 abschließend festgehalten, dass der naturschutzfachliche Planungsauftrag oft habe entfallen können.

Beratungen im Tourismus- und Umweltausschuss

Die Beratung von BVWP und den Ausbaugesetzen findet nicht nur im Verkehrsausschuss, sondern auch im Tourismusausschuss und im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit statt.

Der Tourismusausschuss befasst sich schon vergleichsweise früh, am 5. Mai 2004, mit der Materie¹⁰². Die CDU/CSU beklagt den Rückgang der Ausgaben für Neubau und Erhaltung, was auch den Tourismus erheblich treffe. Der naturschutzfachliche Planungsauftrag verlänge-

¹⁰⁰ Vgl. Vorlage des BMVBW an PStS Großmann vom 30.01.2004 – Gz. S13/14.87.00/57 Va 03 II

¹⁰¹ Schreiben PStS Großmann vom 24.03.2003 – ohne Gz. -, später auch verwendet als Ausschussdrucksache des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 15(14)644

¹⁰² alle Aussagen zitiert nach Kurzprotokoll Nr. 15/41 der 41. Sitzung des Ausschusses für Tourismus vom 05.05.2003, S. 13ff.

re die Planungszeiten und sei eine verkappte Vertagung der Maßnahmen. Die SPD erinnert daran, dass aufgrund des Koch-Steinbrück-Papiers zur Senkung von Subventionen auch der Verkehrsbereich sparen müsse und dies in Übereinstimmung mit der CDU/CSU geschehe. Sie begrüßt die Einbeziehung des Raumordnungskriteriums in die Kosten-Nutzen-Analyse, da primär raumwirksame Maßnahmen oft auch dem Tourismus zugute kämen.

Das anwesende BMVBW weist darauf hin, dass von 90 „Ökosternvorhaben“ bereits 38 als eher ungefährlich erkannt worden seien und die Markierung verlieren würden. Es macht auch noch einmal deutlich, dass der BVWP zwar kein Finanzierungsplan sei, die Auswahl der Maßnahmen sich aber am voraussichtlich finanziell Machbaren orientiere.

FDP und Bündnis 90/Die Grünen melden sich gar nicht zu Wort, es kommt auch keine kontroverse Diskussion zwischen den großen Parteien zustande. Stattdessen dominieren eher deskriptive Ausführungen des BMVBW die Sitzung.

An dieser Stelle wird deutlich, dass die Mitglieder im Tourismusausschuss einen hohen Informationsbedarf haben, aber nicht in Konkurrenz zu den Fachpolitikern treten.

Im Umweltausschuss, der sich am 16. Juni 2004 mit der Thematik befasst¹⁰³ und damit zeitlich nahe an die endgültigen Beratungen im Verkehrsausschuss heranrückt, steht erwartungsgemäß der naturschutzfachliche Planungsauftrag im Mittelpunkt. Für jede im Bundestag vertretene Partei gibt ein Abgeordneter eine längere Erklärung ab, eine Diskussion findet aber praktisch nicht statt.

Nach Ansicht der SPD führt der Ökostern zu einer Entschärfung des Umweltrisikos vor der Baufreigabe, sie warnt aber auch davor, die Kennzeichnung nicht zu einer „Alibi-Veranstaltung“ werden zu lassen. Erstaunlich selbstkritisch formuliert sie die Aussage, jeder kämpfe vor Ort für seine Verkehrsprojekte, weshalb häufig der Blick für das Ganze verlorengehe. Die fehlende Interdependenz der Anmeldungen für die verschiedenen Verkehrsträger sei „aus umweltpolitischer Sicht kontraproduktiv“.

Die CDU/CSU charakterisiert den naturschutzfachlichen Planungsauftrag als „unverantwortliche Investitionsbremse“. Finanz-, verteilungs- und umweltpolitische Aspekte hätten im BVWP die Oberhand gewonnen, obwohl dieser doch eigentlich nur den Ausbau- und Investitionsbedarf widerspiegeln solle.

Der Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen erinnert daran, dass sich die Opposition über die Bundesländer in erheblichem Maße in das Verfahren zur Aufstellung des BVWP habe einbringen können. Jedoch schleppe man aus den Zeiten der christlich-liberalen Koalition im Bund noch sehr viele Projekte mit, die seinerzeit nicht ausfinanziert gewesen seien. Etwas

¹⁰³ alle Aussagen zitiert nach Protokoll der 41. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 16.06.2004, S. 8ff.

entlarvend gerät die Replik zum „Öko-Sternchen“. „Wegen der aktuell fehlenden finanziellen Mittel bestehe genügend Zeit, ökologische Auflagen abzuarbeiten“. Hier gesteht der Abgeordnete als Mitglied einer Partei der Regierungskoalition, ein, dass es Finanzierungsprobleme gibt und der naturschutzfachliche Planungsauftrag zu zeitlichen Verzögerungen führt.

Die FDP wehrt sich gegen den impliziten Vorwurf, frühere BVWP hätten Umweltbelange und ökologische Fragen außer acht gelassen. Sie mahnt ein Gesamtkonzept zur stärkeren Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene an und fordert, der Rolle Deutschlands als Transitland besser gerecht zu werden. Auf der anderen Seite kündigt sie aber auch die Quasi-Befürwortung einiger Änderungsanträge der Koalition durch Stimmenthaltung an.

Ende und Bilanz der parlamentarischen Phase

Am 16. Juni 2004 kommt der Verkehrsausschuss zu seiner letzten Beratung über BVWP und Ausbaugesetze zusammen und beschließt eine Reihe von Einstufungsänderungen bei Einzelprojekten. Am 1. Juli 2004 erfolgt die 2. und 3. Lesung der Gesetzentwürfe im Plenum des Deutschen Bundestags sowie deren Annahme. Nachdem am 9. Juli 2004 auch noch der Bundesrat zustimmt, wird das Änderungsgesetz zum Bundesschienenwegeausbaugesetz am 15. September 2004 ausgefertigt und am 21. September 2004 verkündet; einen Tag später tritt es in Kraft.

Das 5. Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes wird am 4. Oktober 2004 ausgefertigt und am 15. Oktober 2004 verkündet. Es tritt am 16. Oktober 2004 in Kraft.

2.4.11 Aufstellung und Verabschiedung des BVWP 2003 - eine Bilanz der Ereignisse auf gesamtstaatlicher Ebene

Mit Amtsantritt der rot-grünen Regierung auf Bundesebene 1998 und dem im Koalitionsvertrag enthaltenen Versprechen („Effiziente und umweltgerechte Verkehrspolitik“) wird die Infrastrukturpolitik als Aktionsfeld sofort strategisch besetzt. Der Bund will neue Akzente setzen und trotz der Laufzeit des BVWP bis 2012 eine Revision vornehmen. Außerdem möchte er schnell Klarheit über ein realistisches Bauprogramm in den Jahren bis zum neuen BVWP schaffen und legt ohne Beteiligung der Länder das Investitionsprogramm 1999 bis 2002 vor. Binnen eines Jahres folgen mit dem Anti-Stau-Programm und dem Zukunftsinvestitionsprogramm weitere im Wesentlichen nur auf Bundesebene abgestimmte Maßnahmenpakete. Damit löst der Bund das Niveauproblem, in dem er die knappen Mittel in Anwendung

nachvollziehbarer Kriterien auf wichtige bauwürdige Projekte fokussiert, bis der neue BVWP fertiggestellt ist.

Bereits im 1. Halbjahr 2000 müssen die Länder ihre Projektanmeldungen für diesen neuen BVWP einreichen. Parallel laufen die Arbeiten am „Verkehrsbericht 2000“, der im Herbst 2000 die Vorgehensweise bei der Bewertung von Vorhaben festlegt und ökologischen Aspekten größere Bedeutung einräumt.

Mit diesem Vorgehen hat der Bund noch stärker und detaillierter als bei früheren BVWP eigenständig das konzeptionelle Gerüst vorgegeben, an dem sich die Länder orientieren müssen. Die Frage der Anwendung hergebrachter oder bedarfsgerechter Länderquoten für den Straßenbaubereich wird lange offen gehalten. Auch im Verfahrensablauf nimmt der Bund weniger Rücksicht auf die Länder als früher. So bezieht er schon früh externe Experten aus Gewerkschaften und Verbänden ein und verteilt die Rohdaten der Projektbewertungen auch an alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Die Länder sind damit gleich zu Beginn auch ganz offiziell nicht mehr exklusive Gesprächspartner des BMVBW, das damit seine Rolle als ordnende und koordinierende Kraft stärkt, gleichzeitig aber auch mehr Transparenz schafft.

Aus der Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen an der Bundesregierung und aufgrund europäischer Vorschriften ergibt sich das Interaktionsproblem der Verkehrswegeplanung mit dem Umweltgedanken, das institutionell durch Einbeziehung von Bundesumweltministerium und Bundesamt für Naturschutz und inhaltlich mit der Schaffung spezieller Kategorien für Projekte mit ökologischen Risiken und einer besonderen Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag vor Entscheidung über die Einstellung in den Straßenbauplan gelöst wird. Dennoch gibt es sowohl zwischen den Bundesressorts als auch zwischen Ländern und Bund erheblichen zusätzlichen Gesprächsbedarf, bevor die Beteiligten einen Modus Vivendi innerhalb des winset finden.

Die Länder verweigern sich auch konsequent einer Priorisierung von Projekten im Vorfeld des BVWP-Referentenentwurfs, da das zur Verfügung stehende Mittelvolumen vom BMVBW nicht bekanntgemacht wird. Dies ist ein deutlicher Hinweis auf politische Überlegungen in den Ländern, denn sonst könnten diese ja bei der Priorisierung nach objektiven Kriterien vorgehen.

Parteilpolitische Auseinandersetzungen in den parlamentarischen Beratungen bleiben weitgehend aus. Das Bundesschienenwegeausbaugesetz wird praktisch konsensual verabschiedet. Auch bei den Straßenprojekten herrscht große Übereinstimmung, nur 2 Länder beantragen über den Bundesrat Änderungen. Größtes Streitthema ist der naturschutzfachliche Planungsauftrag, den Bundesrat und Opposition im Bundestag ablehnen. Hier kommt die Regierung

durch Streichung des „Öko-Sterns“ bei zahlreichen Projekten aber den Parlamentariern weit entgegen.

2.5 Exkurs: Der Einfluss der europäischen Ebene auf die Bundesverkehrswegeplanung

2.5.1 Spätes Erwachen - die ersten Schritte der europäischen Verkehrspolitik

Ungefähr parallel zu den Bemühungen um eine Reform der Bundesbahn in Deutschland kam im Zuge der Vorbereitungen für die Verwirklichung des Binnenmarktes Anfang der 1990er Jahre auch Bewegung in die europäische Verkehrspolitik.

Obwohl bereits 1957 in den Römischen Verträgen vorgesehen, hatten die damaligen Europäischen Gemeinschaften bis in die 1980er Jahre eine gemeinsame Verkehrspolitik nicht in Angriff genommen. Auf Antrag des Europaparlaments verurteilte 1985 der Europäische Gerichtshof den Rat, endlich tätig zu werden. Dies geschah zunächst mit dem Fokus auf eine Liberalisierung der Verkehrsmärkte, also mit volkswirtschaftlichem Ansatz (vgl. Lehmkuhl 2008: 255f.).

Im Januar 1990 erfolgte die Einsetzung einer Hochrangigen Arbeitsgruppe der EG-Kommission; sie hatte das Ziel, Grundlagen für ein Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnnetz in Europa zu bestimmen und sollte auch konkrete vorrangige Projekte benennen.

Aus Vertretern der Regierungen, der Eisenbahnverwaltungen, Verkehrsgesellschaften und der Industrie zusammengesetzt, legte sie bereits im Dezember 1990 einen relativ umfassenden Zwischenbericht vor (Frerich/Müller 2004: 478). In ihm listet sie 15 sogenannte Schlüsselverbindungen auf, die prioritär realisiert werden sollen.

Das Gebiet der Bundesrepublik wird von drei Projekten berührt, nämlich von den Achsen Hamburg-Kopenhagen, Utrecht-Arnheim-Emmerich-Duisburg sowie einer Netzverknüpfung im Raum Straßburg/Saarbrücken.

Kurz zuvor hatte der Rat in der Verordnung VO (EWG) 3359/90 die Durchführung eines Aktionsprogramms beschlossen, das auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur die Vollendung des integrierten Verkehrsmarktes bis 1992 unterstützen soll. In ihm ist als konkretes Linienprojekt und Beitrag zum Aufbau des Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetzes das Streckenbündel Paris/London - Brüssel - Amsterdam - Köln und Anschlüsse nach anderen Mitgliedstaaten enthalten.

Die Fragen lauten deshalb: Finden sich die vorgenannten Projekte im BVWP 1992 wieder? Welche Aussagen werden zur europäischen Dimension der Infrastrukturplanung gemacht?

2.5.2 Europäische Verkehrspolitik und Bundesverkehrswegeplanung

In den allgemeinen Ausführungen des BVWP wird die Vollendung des EG-Binnenmarktes prominent an erster Stelle der Faktoren genannt, an denen sich die deutsche Verkehrspolitik in den 1990er Jahren ausrichten muss (BMV 1992: 9). Der Verkehr wird mehrfach als Grundvoraussetzung für weiteres Wirtschaftswachstum und Mobilität bezeichnet. Im Abschnitt „Investitionspolitische Ziele“ behauptet das BMV sogar, der BVWP 92 setze bei der Einbindung der Bundesverkehrswegeplanung in den Europäischen Rahmen „neue Maßstäbe“. Er berücksichtige internationale Verkehrsströme und leiste „einen wichtigen Beitrag zur Ausgestaltung transeuropäischer Netze“ (BMV 1992: 12). Nähere Ausführungen dazu enthält der Text aber nicht.

Im Projektteil wird es konkreter. Hier widmet der BVWP im Schienenbereich den länderübergreifenden Projekten eine eigene Rubrik (BMV 1992: 39). Bei den „Vorhaben im internationalen Zusammenhang“ finden sich dann auch zwei auf europäischer Ebene empfohlene Streckenabschnitte, und zwar mit folgendem Zuschnitt:

- Ausbaustrecke (ABS) Hamburg-Puttgarden(-Kopenhagen);
- Ausbaustrecke (Amsterdam-) D/NL-Grenze –Emmerich-Oberhausen-Köln/Herne.

Die Verbindung Köln-Aachen als Teil des Paris, Amsterdam, Köln und Brüssel verbindenden Hochgeschwindigkeitsnetzes ist im VB als nationales Projekt im Überhang des BVWP 1985 vertreten.

Die Netzverknüpfung im Raum Straßburg/Saarbrücken ist als neues Vorhaben im VB als Ausbaustrecke (Paris-) D/F-Grenze – Saarbrücken – Ludwigshafen/Kehl – Appenweier mit dem Vermerk ausgewiesen, dass die Investitionskosten von der endgültigen Ausgestaltung des Projekts abhängig seien.

Am 22. Mai 1992 wurden diese Verbindungen unter dem Akronym POS (Paris-Ostfrankreich-Süddeutschland) in der zwischen deutscher und französischer Regierung geschlossenen Vereinbarung von La Rochelle auch schon völkerrechtlich gewürdigt.

Insofern lässt sich tatsächlich feststellen, dass sich die Bundesregierung im Einklang mit den europäischen Vorgaben befindet, deutsche und europäische Infrastrukturplanung also mit Blick auf den BVWP 1992 Hand in Hand gehen.

2.5.3 Die Transeuropäischen Netze

Der nächste europäische Meilenstein ist 1994 die Genehmigung von insgesamt 15 Projekten, die zur Realisierung der Transeuropäischen Netze im Bereich Verkehr (TEN-V) prioritär vorangetrieben werden sollen. Sie werden vom Europäischen Rat in Essen verabschiedet.

Der Rat bestätigt die POS-Strecken sowie den Ausbau zwischen der niederländisch-deutschen Grenze bei Emmerich und dem Ruhrgebiet.

In der Liste neu sind drei Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsvorhaben, die Deutschland betreffen:

1. Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin
2. Köln - Rhein-Main-Gebiet
3. Brennerachse Verona-München

Die Ertüchtigung der Brennerstrecke war zwar schon vorher als Vorhaben aufgetaucht, jedoch nicht mit der Erweiterung bis München.

Auch diese Entwicklung geht mit dem BVWP 1992 konform: die Neubaustrecke Nürnberg-Berlin ist als Verkehrsprojekt Deutsche Einheit bereits seit 1990 in Planung, die Neubaustrecke Köln-Rhein/Main und die Ausbaustrecke München-Kiefersfelden als Zulauf zum Brenner waren bereits im BVWP 1985 enthalten.

Mit der Annahme der Leitlinien für die Transeuropäischen Netze ist 1996 der vorläufige Schlusspunkt der rechtlichen Ausgestaltung erreicht. Die TEN sind, genau wie der BVWP, weder Bau- noch Finanzierungsprogramm. Hierüber entscheiden die Mitgliedstaaten autonom. Die EU gibt allerdings Zuschüsse gemäß der 1995 beschlossenen TEN-Zuschussverordnung; ferner können der den Zusammenhalt der Union fördernde Kohäsionsfonds und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung Gelder bereitstellen. Über Darlehen und Bürgschaften sind auch die Europäische Investitionsbank und der Europäische Investitionsfonds eingebunden.

2.5.4 Europäische Aspekte bei der Aufstellung des BVWP 2003

Spielt Europa beim BVWP 1992 noch eine Nebenrolle, so hat das BMVBW bei den Vorbereitungen zum BVWP 2003 die europäische Komponente fest im Blick. Bereits im Verkehrsbericht 2000 kündigt das Ministerium an, „in verstärktem Maße Infrastrukturmittel der EU, insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern“ zu reklamieren (BMVBW 2000a: 26).

2001 erscheint das „Weißbuch“ zur europäischen Verkehrspolitik bis 2010. Das Weißbuch ist ein politisches Strategiepapier, gleichzeitig aber auch der 1996 in den Leitlinien für die TEN festgeschriebene Bericht, in dem die Kommission zur Frage einer möglichen Anpassung und Aktualisierung der Leitlinien Stellung nehmen soll.

Nach Konsultationen mit den Regierungen der Mitgliedsländer und dem Europäischen Parlament schlägt die Kommission im Weißbuch mehrere neue Projekte vor, darunter interessanterweise überwiegend Maßnahmen mit direktem Deutschlandbezug. So setzt sich die Brüsseler Behörde vor dem Hintergrund der schlecht ausgebauten West-Ost-Verbindungen für eine neue, auch für den kombinierten Verkehr geeignete Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Stuttgart über München und Salzburg/Linz bis Wien ein, die vor dem Hintergrund der anstehenden EU-Erweiterung gerade die osteuropäischen Länder besser an leistungsfähige Magistralen anbinden möchte. Daher stellt sie auch die spätere Erweiterbarkeit über Budapest und Bukarest nach Istanbul in Aussicht (Europäische Kommission 2001: 63).

Des weiteren spricht sich die Kommission für eine feste Querung des Fehmarnbelts zwischen Deutschland und Dänemark mittels Brücke bzw. Tunnel aus, um eines der letzten natürlichen Hindernisse für die schnelle Erreichbarkeit Skandinaviens zu überwinden. Dieses Teilstück habe als Teil der großen Nord-Süd-Achse durch Europa besondere Bedeutung und sei die logische Ergänzung zum Brückenschlag über den Öresund zwischen Dänemark und Schweden. Schließlich votiert die Kommission auch noch für eine Verbesserung der Donau-Schiffbarkeit zwischen Straubing und Vilshofen. Durch Vertiefung der Fahrrinne würde der letzte Flaschenhals auf dem durchgehenden Wasserweg zwischen Nordsee und Schwarzem Meer beseitigt (Europäische Kommission, a.a.O.).

Bei der Rückkoppelung mit den Bundesverkehrswegeplänen lässt sich zu den neuen Vorschlägen Folgendes sagen:

Die Ausbau-/Neubaustrecke Stuttgart-Augsburg war ebenso wie die folgenden Abschnitte Augsburg-München und München-Kiefersfelden bereits Bestandteil des BVWP 1985 und wurde im BVWP 1992 als Überhang bestätigt.

Die Ausbaustrecke Hamburg-Puttgarden-Kopenhagen gehört zu den ersten auf europäischer Ebene für wichtig gehaltenen Projekte, wie oben bereits ausgeführt. Neu ist lediglich die Festschreibung einer festen Querung des Fehmarnbelts.

Der Ausbau der Donau stand ebenfalls schon im BVWP 1985 und taucht im BVWP 1992 folgerichtig als Überhang wieder auf.

Die Vorschläge der EU-Kommission decken sich also mit den nationalen Prioritäten. Bei einer Aufnahme in die prioritären TEN-Projekte bekäme die Bundesregierung Zugriff auf EU-Mittel, könnte die Maßnahmen also idealiter deutlich schneller realisieren.

Eine zügige Entscheidung über die Anpassung der TEN-Leitlinien bleibt nach dem Weißbuch aus. Kommission und Parlament können sich nicht auf eine gemeinsame Projektliste einigen. Daher setzt die EU-Verkehrskommissarin Loyola de Palacio Ende 2002 eine hochrangige Expertengruppe unter ihrem Vorgänger Karel van Miert ein, die der Kommission bei der Überarbeitung assistieren und von Anfang an auch eng mit den künftigen EU-Mitgliedstaaten aus Ost- und Südosteuropa zusammenarbeiten soll.

Die Gruppe erhält den Auftrag, sowohl die 11 noch nicht fertiggestellten Projekte der ersten TEN-Entscheidung 1994/1996 als auch die 6 von der Kommission in ihrem Weißbuch vorgeschlagenen neue Vorhaben untersuchen soll. Ferner obliegt es ihr, bei den Mitgliedstaaten weitere Vorschläge einzuholen und eine begrenzte Anzahl zur Aufnahme in die Leitlinien zu identifizieren, und zwar mit Blick auf die Bedingungen der erweiterten Union. Als sie im Dezember 2002 ihre Arbeit aufnimmt, steht der Referentenentwurf für den Bundesverkehrswegeplan 2003 kurz vor der Fertigstellung. Der Abschlussbericht der Gruppe erscheint nach zehn Sitzungen am 27. Juni 2003, nur wenige Tage vor dem Kabinettsbeschluss zum Bundesverkehrswegeplan.

Gemäß dem Auftrag der Kommission kann die Gruppe an bislang nicht in der Diskussion befindlichen Projekten nur solche empfehlen, die auch dem Wunsch des Mitgliedstaates entsprechen. Anders als bei den Vorschlägen von 2001 ist Deutschland diesmal kaum mit wirklich neuen Vorhaben vertreten – lediglich die Achse Lyon/Genf-Basel-Duisburg-Rotterdam/Antwerpen und der kurze Abschnitt von der deutsch-tschechischen Grenze bis Nürnberg auf der Achse Athen-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg waren bislang noch nicht im Gespräch (High-Level Group 2003: 34ff.). Auf ihnen identifiziert die Gruppe folgende deutsche Strecken mit Aus- und Neubaubedarf:

1. entlang des Rheins mit den Streckenabschnitten Mulhouse-Müllheim/Baden, Basel-Karlsruhe, Frankfurt-Mannheim, Duisburg-Emmerich sowie dem „eisernen Rhein“ Rheydt-Antwerpen sowie
2. auf der Linie Athen-Nürnberg den Abschnitt Nürnberg-Landesgrenze(-Prag).

Der wenige Tage danach erscheinende BVWP wird fast alle diese Abschnitte enthalten, darunter Basel-Karlsruhe als „laufend bzw. fest disponiert“ sowie Frankfurt-Mannheim und

Duisburg-Emmerich als neue Vorhaben des VB. Der „eiserne Rhein“ ist als internationales Projekt Schiene ebenfalls Bestandteil des BVWP, allerdings mit der Maßgabe, dass die Realisierung von Übereinkommen mit dem betroffenen Nachbarland abhängig ist. Auch der Ausbau der Verbindung Emmerich-Oberhausen auf 200 km/h steht unter diesem Vorbehalt. Vergeblich sucht man im BVWP allerdings den Abschnitt Mulhouse-Müllheim. Über die Zukunft dieser im Personenverkehr schon seit den 1980er Jahren stillgelegten Verbindung schweigt sich die Bundesregierung aus – die EU will sie bis 2018 für Hochgeschwindigkeit ertüchtigen.

Der Abschnitt Nürnberg-Landesgrenze auf der Trasse nach Prag hingegen ist im BVWP 2003 als neues Projekt des VB enthalten.

Insgesamt kann man also bilanzieren, dass die EU sich in fast vollständigem Gleichklang mit den Prioritäten der Bundesregierung bewegt.

Darüber hinaus indossiert die von Karel van Miert geleitete Gruppe alle Vorschläge der Kommission aus dem Weißbuch, also die Fehmarnbelt-Querung, die Donauvertiefung und die Eisenbahnmagistrale von Kehl über Stuttgart, Ulm und München nach Österreich (High-Level Group 2003: 36f.). Hier war die Übereinstimmung mit den deutschen Wünschen bereits weiter oben festgestellt worden.

Nach Vorlage des Berichts dauert es durch die Befassung von Rat und Europäischem Parlament noch einmal fast ein Jahr, bis die Revision der TEN-Leitlinien inklusive neuer Projektliste abgeschlossen ist. Am 29. April 2004 wird die Entscheidung veröffentlicht¹⁰⁴. Für Deutschland gibt es keine Überraschungen, die Vorschläge der van-Miert-Gruppe werden 1:1 übernommen. Einzige Abweichung von den Prioritäten der Bundesregierung bleibt damit der grenzüberschreitende Abschnitt Mulhouse-Müllheim/Baden.

2.5.5 EFRE - eine neue Komponente der Infrastrukturfinanzierung in Deutschland

Neben den großen Projekten der Transeuropäischen Netze findet 2003 noch eine weitere Maßnahmenkategorie Eingang in die Bundesverkehrswegeplanung. Es handelt sich um Vorhaben, die aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung finanziert werden.

Der Fonds ist einer der großen europäischen Strukturfonds und soll dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Europas dienen. Er ist als Teil der europäischen Regionalpolitik auch Ausdruck des Gestaltungswillens der Europäischen Kommission (Kilper 2008: 273).

¹⁰⁴ Entscheidung Nr. 884/2004/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1692/96/EG über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 167 vom 30.04.2004

Seit dem Jahr 2000 wird der EFRE in 7-Jahres-Programmen aufgelegt und definiert sogenannte Fördergebiete. In der Bundesrepublik sind diese auf die neuen Bundesländer mit Ausnahme Berlins beschränkt. Der EFRE beinhaltet auch eine Infrastrukturkomponente, die aufgrund eines Beschlusses des Bundeskabinetts vom 26. Mai 1999 ab dem Jahr 2000 erstmals in Anspruch genommen wird. Die Aufstellung des dafür erforderlichen EFRE-Bundesprogramms fällt somit in die Zeit, als im BMVBW auch das Investitionsprogramm 1999-2002 konzipiert wird. Insgesamt erreicht das deutsche EFRE-Programm ein Volumen von 3,2 Mrd. Euro. Die Maßnahmen galten - ähnlich wie die VDE 1990 - schon vor Beginn des eigentlichen BVWP-Aufstellungsverfahrens als gesetzt und erreichen einen Umfang von immerhin 3,5 % des Investitionsvolumens im VB.

Die EU stellte hierfür mehr als 1,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten sind zu Komplementärfinanzierungen in derselben Höhe verpflichtet. Im Falle Deutschlands kommen diese nationalen Gelder hauptsächlich aus dem Investitionshaushalt des Bundesverkehrsministeriums. Dort gibt es Überlegungen, EFRE-Maßnahmen teilweise schon in das Investitionsprogramm einzuarbeiten. Fachleute weisen allerdings bereits kurz nach dem Kabinettsbeschluss bei der 1. Sitzung der Steuerungsgruppe BVWP darauf hin, dass die EFRE-Projekte „zumindest zum Teil nicht bewertet sind“. Ferner werden weitere Argumente gegen die Aufnahme der Projekte in das Investitionsprogramm (IP) formuliert: Der Baubeginn im Geltungszeitraum des IP (1999-2002) sei nicht sicher, und der frei verfügbare Rahmen für Investitionen verenge sich weiter.

Deshalb raten die Experten von einer Vermischung von IP und EFRE ab¹⁰⁵.

Doch es kommt anders, die Kofinanzierungen des Bundes für EFRE-Maßnahmen fließen in das IP ein. Ausschlaggebend dürfte u.a. gewesen sein, dass auf diese Weise das Volumen des IP wächst und mehr Baubeginne in die Jahren bis 2002 fallen als ohne EU-Hilfe. Dies kommt allen Verkehrsträgern zugute, also Schiene, Straße und Wasserstraße.

Die Bahn profitiert vom EU-Geld zunächst bei der Südanbindung Halles, der grundlegenden Sanierung von Abschnitten der Mitte-Deutschland-Verbindung Paderborn-Chemnitz sowie dem Ausbau der Strecke Berlin-Frankfurt/Oder für 160 km/h.

Im Bereich Straßenbau werden die EFRE-Maßnahmen in den amtlichen Unterlagen zum IP nicht gesondert ausgewiesen, sie sind aber dort auch vorhanden. Dies lässt sich zum Beispiel am Ausbau der Straßen rund um den neuen Großflughafen Berlin-Brandenburg International in Schönefeld beweisen. Das Maßnahmenbündel ist Teil der EFRE-Großprojekte und außerdem als hoch prioritär im IP eingestuft.

¹⁰⁵ vgl. Vermerk der Projektgruppe BVWP vom 11.06.1999 - PG BVWP/20.70.50-30/8 Va 99

Das EFRE-Projekttabelleau ist letztlich nicht statisch, sondern anpassungs- und entwicklungsfähig.

Zwar gibt es am 16. März 2001 eine Grundsatzentscheidung der EU-Kommission zur Genehmigung des Bundesprogramms, doch kommt es danach häufiger zu Modifizierungen. Großprojekte mit mehr als 50 Mio. Euro Gesamtkosten müssen noch einmal einzeln von der EU-Kommission genehmigt werden. Alle Projekte stehen außerdem unter dem Vorbehalt, dass die weiteren Planungsstufen einen Planfeststellungsbeschluss ermöglichen.

Es bleibt zu klären, ob sich das EFRE-Bundesprogramm methodisch in die Bundesverkehrswegeplanung einpasst und den Ländern dieselben Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bietet.

Auffällig ist, dass zwei Wochen vor dem Grundsatzbeschluss des Bundeskabinetts im Jahr 1999 die Ministerpräsidenten der neuen Länder am 12. Mai dafür votieren, die Infrastrukturkomponente des EFRE zu nutzen. Der öffentliche Impuls geht also von den Ländern aus, obwohl zuvor bereits umfangreiche Abstimmungsgespräche stattgefunden haben. Auch über die Projekte tauschen sich Bund und Länder aus¹⁰⁶, womit die Strategie des Bundes deutlich von der „Überrumpelung“ der Länder beim IP abweicht und eher dem normalen BVWP-Procédere folgt.

Der Rahmen ist aber auch deutlich kleiner als beim IP. Der EFRE-Schwerpunkt Straßenbau weist insgesamt nur 6 Groß- und 3 Kleinprojekte auf, während das IP hunderte von Maßnahmen enthält. Darüber hinaus sind viele Vorhaben nicht neu, d.h. sie befinden sich seit langem in der Planung und wurden schon zu Beginn der 90er Jahre abgesegnet. Für die drei in Brandenburg belegenen Projekte ergibt sich folgendes Bild:

- Neu- und Ausbau A 113, B 96 und B 96 a - diese Maßnahmen waren bereits im BVWP 92 als VB ausgewiesen.
- B 101 n – Neubau der Ortsumgehungen Wiesenhausen, Kliestow und Trebbin: wirklich neu ist nur die Ortsumgehung Trebbin. Die Ortsumgehung Wiesenhausen war im BVWP 92 als VB, die Ortsumgehung Kliestow als WB enthalten. Der Bundestag stufte im Rahmen der Bedarfsplanverabschiedung die Maßnahme in Kliestow dann sogar in den VB auf.
- B 97n/B 112n – Neubau der Ortsumgehung Guben, 2. Bauabschnitt: beide Teile der Ortsumgehung Guben waren im BVWP 92 in der höchsten Dringlichkeitsstufe.

¹⁰⁶ vgl. Vermerk des BMVBW „Operationelles Programm Infrastruktur 2000-2006, Zusammenfassung und wesentlicher Inhalt“, Genehmigungsstand 27.12.2004, S. 18, Webseite <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/29334/publicationFile/10389/efre-zusammenfassung-des-operationellen-programms-verkehrsinfrastruktur.pdf>, abgerufen am 07.12.2012

2.5.6 Fazit: Die Rolle Europas ist sichtbarer, aber nicht entscheidend

Alles in allem also bleibt der europäische Einfluss auf den BVWP gering. Ein echtes Dreiebenen-System ist in der Verkehrswegeplanung noch nicht entstanden. Sowohl die Maßnahmen im Zuge der Transeuropäischen Netze als auch die EFRE-Vorhaben beruhen auf den Prioritäten des Bundes bzw. der Länder, da Brüssel explizit auf einen Konsens bzw. eine Bedarfsanmeldung aus den Mitgliedstaaten Wert legt und keine Maßnahmen von oben verordnet. Die verbindlichen Entscheidungen zu den TEN fallen jeweils erst nach Veröffentlichung der in dieser Abhandlung untersuchten BVWP und gehen konform mit ihnen, z.T. handelt es sich um bereits 1985 verankerte Projekte. Etwas anders ist das EFRE-Programm gelagert, da es zwischen den beiden BVWP beginnt und den BVWP 2003 in gewisser Weise präjudiziert. Durch die Einbeziehung der Länder in den Beratungsprozess und eines Teils der Maßnahmen in das Investitionsprogramm 1999-2002 werden die EFRE-Maßnahmen aber in die bestehende Projektarchitektur eingepasst.

Rechtlich gibt es keine Verpflichtung zur Durchführung der Vorhaben, da sie nur teilweise aus Brüssel bezahlt werden (können). Mit den EU-Vorgaben einer reinen Komplementärfinanzierung, die bei den TEN gerade 20 % des Investitionsvolumens und bei EFRE 50 % deckt, erinnert die europäische Infrastrukturpolitik eher an die „goldenen Zügel“, mit denen der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben die Länder bändigte. Es kann deshalb nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass einzelne Staaten Projekte nur beantragen, weil diese zusätzliches Geld aus Brüssel generieren. Bei den hohen Eigenbeteiligungen ist die Relevanz solcher Mitnahmeeffekte aber sicher gering. Was die deutschen Projekte angeht, so waren sie jedenfalls weit überwiegend schon als verkehrlich bedeutend identifiziert, bevor die EU ihre Initiativen beschloss. Langwierige Verhandlungen um Prioritäten und regionale Verteilungen bleiben somit aus. Der bei den EFRE-Projekten feststehende Förderungszeitraum – beim 2000 beginnenden Programm müssen die Gelder bis spätestens Ende 2008 abgerufen sein - gibt diesen Maßnahmen allerdings eine deutlich schnellere Realisierungsperspektive.

3 Funktion und Mitwirkung der Bundesländer bei der Bundesverkehrswegeplanung

3.1 Die politische Rolle der Länder in der Bundesrepublik Deutschland

3.1.1 Die Länder als konstitutiver Bestandteil der Bundesrepublik

Nach dem Zusammenbruch des sogenannten „Dritten Reiches“, das eine für die deutsche Geschichte ungewöhnliche Konzentration der Macht bei zentralstaatlichen Institutionen brachte, förderten die Besatzungsmächte die Neu- bzw. Wiedergründung von Ländern. Dabei entstanden eine Reihe mittelgroßer Staaten, die ihre Identität zum Teil erst noch finden mussten. Für die beiden in dieser Abhandlung betrachteten Länder gilt dabei Folgendes:

NRW entstand in den Jahren 1946/47 aus der preußischen Provinz Westfalen, dem Nordteil der preußischen Provinz Rheinland und dem Land Lippe.

Brandenburg hatte in Preußen als Provinz (inklusive Berlins) bestanden, aber auch umfangreiche Gebiete östlich der Oder-Neiße-Grenze umfasst, die de facto 1945 verloren gingen. Es entstand als Land 1947 neu, allerdings ohne Berlin und drei weitere Kreise, wurde aber nach Eingliederung in die DDR bereits 1952 aufgelöst und erst 1990 im Zuge der deutschen Einheit unter Angliederung der drei Kreise wiederhergestellt.

3.1.2 Das innere Machtgefüge der Länder

Das Grundgesetz schreibt vor, dass die Länder republikanisch, demokratisch und rechtsstaatlich organisiert sein müssen. Grundgesetzlich garantiert sind auch demokratisch legitimierte Volksvertretungen auf Kreis- und Kommunalebene sowie die kommunale Selbstverwaltung.

Die obersten Verfassungsorgane ähneln sich in allen 16 Ländern; die Ebenen darunter sind aber durchaus unterschiedlich organisiert.

Jedes Bundesland hat eine demokratisch gewählte Volksvertretung, in den Flächenstaaten als Landtag bezeichnet. Er beschließt typischerweise die Landesgesetze, wählt den Ministerpräsidenten und muss in der Regel auch den Ministern - einzeln oder im Kollektiv - sein Vertrauen aussprechen (Mielke/Reutter 2004: 36f.). Der Landtag kontrolliert die Landesregierung und ist zentrales Forum für Debatten über die Landes-, aber auch die Bundespolitik. Die Sacharbeit wird überwiegend in den Ausschüssen geleistet, in denen Vertreter der Landesregierung regelmäßig Bericht erstatten (vgl. Mielke/Reutter 2004: 39). Seit Gründung der

Bundesrepublik leiden die Landtage unter einer Auszehrung ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit. Der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung immer mehr Materien an sich gezogen, zum anderen sind legislative Funktionen auf das Europäische Parlament und die Europäische Union übergegangen (Mielke/Reutter 2004: 41).

Der Ministerpräsident (in den Stadtstaaten Bürgermeister genannt) ist der oberste Repräsentant seines Landes und Regierungschef. Meist kann er mit seiner Richtlinienkompetenz die politischen Leitlinien vorgeben (Schneider 2001a: 50). In Mehrparteienregierungen ist allerdings durch eine detaillierte Koalitionsvereinbarung in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt (Kropp 2001: 131). Bei einem Patt im Kabinett wird ihm in vielen Verfassungen die entscheidende Stimme zugebilligt¹⁰⁷.

3.1.3 Mittelinstanzen, Kreise und Kommunen

Große Flächenländer verfügen zum Teil noch über regionale Ämter, die im Auftrag der Landesregierung einen bestimmten Landesteil als Bündelungsbehörde verwalten. Sie werden als Regierungspräsidien, Bezirksregierungen oder auch nach ihrem Leiter bzw. Leiterin als Regierungspräsident (RP) bezeichnet.

Institutionen zwischen Landes- und Kreisebene, die selbständig Aufgaben wahrnehmen und sich darin auf einen das ganze Land erfassenden Zusammenschluss der unter ihnen angesiedelten Gebietskörperschaften stützen, kennen in den Flächenländern nur Nordrhein-Westfalen und Bayern. Sie haben in dieser Funktion auch eigene, allerdings nicht vom Volk gewählte parlamentarische Versammlungen. In Nordrhein-Westfalen gibt es die 2 Landschaftsverbände Rheinland bzw. Westfalen-Lippe, die als höhere Kommunalverbände mit ihren Landschaftsversammlungen an die Tradition der preußischen Provinzialverbände anknüpfen, ohne im eigentlichen Sinn Gebietshoheit auszuüben. Als staatliche Verwaltungsbehörden existieren daneben 5 Bezirksregierungen in Detmold, Münster, Arnsberg, Köln und Düsseldorf.

Das wieder entstandene Land Brandenburg verzichtete bisher darauf, Mittelinstanzen einzuführen, so dass unterhalb der Landesministerien als staatliche Ebene die Landkreise rangieren. Die Kompetenzen der Mittelinstanzen variieren stark von Land zu Land, können aber durchaus ein beachtliches Einflusspotenzial erreichen.

Kreise und Gemeinden spielen eine zentrale Rolle bei der bürgernahen Verwaltung. Der Landrat bzw. das Landratsamt oder die Kreisverwaltungen stellen dabei die untere staatliche Verwaltungsebene dar (von der Heide 1999: 126). Sie sind der übergeordneten Mittelinstanz

¹⁰⁷ so beispielsweise Art. 54 Abs. 1 S. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

oder dem Landesministerium berichtspflichtig oder werden um ihre Stellungnahme zu bestimmten Themen gebeten.

Dasselbe gilt für die Kommunen oder Gemeinden, die zwar grundsätzlich nicht Teil der staatlichen Verwaltung sind, aber vom Staat mit Pflichtaufgaben betraut werden können (so z.B. in einigen Bundesländern mit der Bauaufsicht). Größere Städte übernehmen bisweilen auch Kreisaufgaben. Kreise und Gemeinden verfügen über parlamentarische Gremien gemäß der im jeweiligen Land geltenden Kommunalverfassung.

3.1.4 Der bundespolitische Einfluss der Länder

Gemäß Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes ist die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ garantiert; sie kann auch durch ein verfassungsänderndes Gesetz nicht abgeschafft werden. Die Garantie bezieht sich sowohl auf die Möglichkeit, eigene Gesetze zu verabschieden, als auch auf die Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat (Hesselberger 2000: 282). Eine solch weitgehende Möglichkeit der Einflussnahme von Gliedstaaten auf den Gesamtstaat sieht weltweit keine andere Verfassung vor (Leunig 2007: 50). Der Bundesrat kann selbst Gesetzentwürfe einbringen, meist reagiert er aber auf Vorlagen der Bundesregierung bzw. auf Beschlüsse des Bundestages.

Neben der Tätigkeit im Bundesrat sind die Länder auch in anderen Arenen mit dem Bund verwoben. So unterhalten sie alle „Landesvertretungen“ in der Bundeshauptstadt, also quasi Botschaften, die entweder der jeweiligen Regierungszentrale (Staats- oder Senatskanzlei) oder einem speziellen Ministerium für Bundesangelegenheiten unterstellt sind und von einem Bevollmächtigten beim Bund geleitet werden. Die Bevollmächtigten nehmen vielfach auch an den Sitzungen der Landeskabinette teil oder sind an ihrer Vorbereitung beteiligt (Laufer/Wirth 1974: 151). Die Landesvertretungen sollen einerseits Landesinteressen gegenüber den Bundesorganen vertreten und durchsetzen, wobei sie oft auf entsprechende Weisungen der Landesministerien oder des Landeskabinetts reagieren (a.a.O., 133).

Schließlich haben sich im Laufe der Jahrzehnte zahlreiche Bund-Länder-Kommissionen auf Beamtenebene etabliert. Teils fußen sie auf einer gesetzlichen Grundlage wie bei den Gemeinschaftsaufgaben¹⁰⁸, teils haben sie sich aufgrund der Verwaltungspraxis herausgebildet und bieten neben einer Plattform für den Informationsaustausch und die gemeinsame Positi-

¹⁰⁸ vgl. § 5 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6.10.1969 (Bundesgesetzblatt I S. 1861)

onsbestimmung auch die Möglichkeit, höherrangige Treffen von Fachministern oder den Ministerpräsidenten vorzubereiten.

3.1.5 Die Zusammenarbeit der Länder untereinander

Während die Bund-Länder-Beziehungen und die alle Bundesländer gemeinsam zusammenbringenden Foren weitgehend institutionalisiert sind, kommen die meisten bilateralen Kontakte zwischen Ländern auf ad-hoc-Basis zustande. Reine Ländergremien wie die Kultusministerkonferenz oder die Ministerpräsidentenkonferenz, auch als „Dritte Ebene“ im Bundesstaat bezeichnet (Benz 1997: 172), sind aber selten: in den Fachminister- oder Abteilungsleiterkonferenzen sitzt meist auch der jeweilige Bundesminister oder sein Vertreter am Tisch (Leunig 2010: 186), und somit sind diese Veranstaltungen eigentlich der Bund-Länder-Kooperation zuzurechnen.

Die Intra-Länder-Zusammenarbeit konzentriert sich daher auf Gespräche im Vorfeld bzw. am Rande der zuvor genannten Sitzungen. Diese können bei Ministertreffen auch parteipolitisch strukturiert sein, also nur die Minister einer Partei umfassen (a.a.O.: 187). Daneben gibt es anlassbezogene Kommunikation insbesondere zwischen benachbarten Ländern, die bisweilen auch die höchste Ebene in Form gemeinsamer Kabinettsitzungen erreichen. Auch bei den Arbeiten zum Bundesverkehrswegeplan finden solche bilateralen Abstimmungen statt, zumal es häufig genug grenzüberschreitende Straßen oder Schienenstränge gibt, die mit Blick auf eine bessere Verhandlungsposition gegenüber dem Bund von den betroffenen Staaten gleich bewertet werden sollten.

3.1.6 Die Rolle der Parteien in den Ländern

Parteien sind nach dem Parteiengesetz „Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen“. Mit dem Begriff Bürger sind Staatsbürger (also Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit) gemeint, was Parteien von politischen Vereinigungen abgrenzt. Alle bundesweit bedeutenden Parteien sind in Landesverbände gegliedert, die bereits kurz nach dem 2. Weltkrieg entstanden, also vor den jeweiligen Bundesgeschäftsstellen existierten. Neben den Landesparteiverbänden gibt es die in vielen Bundesländern auf kommunaler Ebene tätigen Wählervereinigungen mit rein örtlichem Wirkungskreis.

Die Parteien in den Ländern üben folgende Funktionen aus (Eilfort 2006: 208ff.):

1. Transmission von Anliegen der Bevölkerung;
2. Organisation von Akzeptanz und Unterstützung für politische Entscheidungen;

3. Rekrutierung des politischen Personals und Nachwuchses;
4. Mobilisierung der Bevölkerung, insbesondere vor Wahlen;
5. Herrschaft durch Regierungsbeteiligung oder Kontrolle der Regierung in der Opposition.

Die Landes- unterscheiden sich damit kaum von den Bundesparteien, sind aber näher am Bürger und auch bei bundesweit stattfindenden Abstimmungen diejenigen, die die organisatorische Hauptlast des Wahlkampfes tragen.

Je nach Satzung können die Landesparteien gegenüber dem Bund ein hohes Maß an Eigenständigkeit entwickeln, wobei sie aber an das in der Regel bundeseinheitlich geltende Grundsatzprogramm gebunden sind. Am sichtbarsten wird die Eigenständigkeit beim Eingehen von Regierungsbündnissen auf Landesebene, die so im Bund noch nicht gebildet wurden (Schneider 2001b: 413), so z.B. beim Zusammengehen von CDU und Grünen in Hamburg 2008. Mit der Wiedervereinigung ist Bewegung ins bundesdeutsche Parteienspektrum gekommen, die (SED-)PDS bzw. ihre Nachfolgeorganisation „Die Linke“ konnte sich als regelmäßig in Landtage einziehende Partei etablieren. Gute Chancen für eine nachhaltige Präsenz im parlamentarisch verankerten Parteienspektrum scheint die Alternative für Deutschland (AfD) zu haben, die als Anti-Euro-Partei als Reaktion auf die Griechenland-Krise und die europäischen Rettungspakete entstand, seit der Flüchtlingskrise 2015 aber einen stark zuwanderungs- und islamfeindlichen Kurs steuert und damit große Erfolge bei Landtagswahlen feierte.

Unter dem Strich sind aktuell Landtage mit vier oder fünf Parteien keine Seltenheit mehr, das Erreichen einer absoluten Mehrheit durch eine Partei allein, ja selbst mit den traditionellen Zweier-Koalitionen (CDU/FDP und SPD/Grüne) ist deutlich schwerer geworden. Der regional ausgeprägte Wettbewerb der Parteien hat ebenso zugenommen wie der Zwang der Landesgliederungen, sich gegenüber der Bundesebene zu profilieren (Detterbeck (2010: 210f.).

Allerdings sind auch zahlreiche Einflüsse der und Rücksichtnahmen auf die Bundespolitik bekannt (Grande 2001: 196f.). Prominentes Beispiel ist die Fortsetzung der 1995 gebildeten rot-grünen Koalition in Nordrhein-Westfalen, die trotz heftiger Auseinandersetzungen bei Themen wie Flughafenausbau oder Braunkohletagebau nach einem Beschluss der Landesdelegiertenkonferenz der Grünen im März 1996 fortgeführt wurde, um eine rot-grüne Perspektive im Bund nicht zu gefährden (Kropp 2001: 150).

Organisatorisch gibt es bei den Landesparteien wiederum zahlreiche Parallelen zur Bundespartei, etwa die Aufgabenteilung zwischen Parteivorsitzendem und Generalsekretär oder auch die Gremienstruktur mit Parteivorstand, Präsidium, Parteirat und Parteitag.

Oft hat der Landesparteivorsitzende gleichzeitig ein hohes staatliches oder parlamentarisches Amt inne, etwa als Minister(präsident), Oppositionsführer oder Fraktionsvorsitzender im Landtag, was ihm gerade bei großen oder bevölkerungsreichen Ländern ein gewichtiges Mitspracherecht im Bund gibt, nicht selten unterstrichen durch die herausgehobene Funktion als stellvertretender Bundesparteivorsitzender.

Im eigenen Bundesland muss der Vorsitzende seine Vorrangstellung gegen das Führungspersonal der Gliederungen auf den unteren Ebenen behaupten, gegen die „Bezirksfürsten“ in den Regional-, Stadt- oder Kreisverbänden. Der Ministerpräsident kann jedoch mächtige Provinzpolitiker durch Ernennung zu Ministern und Einbindung in die Kabinettsdisziplin teilweise neutralisieren.

Eine überaus wichtige Arena für die Landesparteien ist schließlich der Bundesrat. Obwohl die Länder dorthin Regierungsmitglieder entsenden, stehen bei der Bundesratsmannschaft eines koalitionsregierten Landes oft die Parteiloyalitäten im Vordergrund. Können sich die Regierungsparteien nicht auf die vom Grundgesetz geforderte einheitliche Stimmabgabe in der Länderkammer einigen, sehen viele Koalitionsverträge über eine sogenannte „Bundesratsklausel“ die Enthaltung des Landes vor (Laufer/Münch 1997: 145f.). Während auf Landesebene Kompromisse gesucht werden können und sich dann in der Regel alle Partner im Beschluss wiederfinden, stehen im Bundesrat letztendlich nur Annahme oder Ablehnung eines Gesetzes zur Wahl. Gerade dann, wenn eine Partei im Land an der Regierung beteiligt ist, in Berlin aber zur Opposition gehört, will sie das Gesetzesprojekt des politischen Gegners oft nicht mittragen. Hier werden also parteipolitische Überzeugungen gegen die Interessen des Bundeslandes abgewogen. Diesen erzwungenen Dualismus von Parteienwettbewerb und Bundesstaat haben Gerhard Lehmbruch und andere Wissenschaftler als einen dem bundesdeutschen System immanenten Strukturbruch identifiziert, der sowohl Legitimitäts- als auch Effizienzdefizite verursacht.

3.1.7 Das Know-How der Länder in der Verkehrspolitik

Getreu der im Grundgesetz festgelegten Zuweisung der Verwaltungskompetenz an die Länder konnten diese seit 1949 auch im Politikfeld Verkehr ein großes Maß an Expertise aufbauen. So waren sie von Anfang an für Planung, Bau und Betrieb der Landesstraßen zuständig und schufen auch den Ordnungsrahmen für die kommunale Wegeplanung und Finanzierung. Hinzu kam die besondere Form der Bundesauftragsverwaltung für die Autobahnen und Bundesfernstraßen: der Bund entscheidet über Ausbau- und Unterhaltungsbedarf und stellt die notwendigen Finanzmittel bereit, aber die Verwaltung obliegt unter der Fachaufsicht des

Bundes Behörden des jeweiligen Landes. Mit Einführung der Bundesverkehrswegeplanung bekommen die Länder, die Möglichkeit, ihre Prioritäten beim Ausbau von Bundesfernstraßen, Bundeseisenbahnen und Bundeswasserstraßen zu beantragen und in Verhandlungen mit dem Bund durchzusetzen.

Die Länder fungieren darüber hinaus für alle Straßenverkehrswege als Planfeststellungskörperschaft, d.h. sie stellen das Baurecht her - wobei dem Bund aber bei den Bundesfernstraßen das Linienbestimmungsrecht zusteht. Über die Raumordnungs- und Bebauungspläne können die Länder zusätzlich Einfluss auf die Gestaltung der Verkehrswege nehmen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Landesverkehrspolitik liegt in der Aufsicht über die nichtbundeseigenen Eisenbahnen sowie Straßenbahnbetriebe. Mit der massiven Förderung des motorisierten Individualverkehrs und dem Verschwinden von Klein- und Straßenbahnen verlor diese Aufgabe zwischenzeitlich an Bedeutung. Dies wurde aber aufgefangen durch die immer schon vorhandene Kompetenz zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs, die mit Inkrafttreten des GVFG 1971 den Ländern über die Anmeldung eigener Projekte beim Bund neue Handlungsspielräume eröffnete (vgl. Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008: 238).

Für die Bundeseisenbahnen hatten die Länder lange Zeit keine gesetzlich festgeschriebene Zuständigkeit, hier mussten sie sich auf informelle Einwirkungsmöglichkeiten beschränken - also z.B. auf Gespräche mit den Präsidenten und leitenden Beamten der für ihr Gebiet zuständigen Bundesbahndirektionen oder auf Interventionen beim Bundesverkehrsministerium. In den 1980er Jahren mündete diese informelle Beteiligung in vertraglichen Vereinbarungen vieler Länder mit der Bundesbahn über die Zukunft der Nebenbahnstrecken, um dem aus Sicht der Länder unkoordinierten Vorgehen der Bundesbahn bei Stilllegungen und Kapazitätseinschränkungen Einhalt zu gebieten und planerische Verlässlichkeit herzustellen. Dies bedeutete meist eine finanzielle Beteiligung der Länder, wenn sie den Weiterbetrieb auf aus Sicht der Bundesbahn unrentablen Verbindungen gewährleisten wollten (Herr/Lehmkuhl 1997: 398).

Einen neuen kräftigen Schub erhalten die Länderkompetenzen im Verkehrsbereich durch die Bahnreform. Zum 1. Januar 1996 geht die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs auf die Länder über. Der Bund leitet hierzu entsprechende Haushaltsmittel aus seinem Steueraufkommen an die Länder weiter, die fortan über Bedienungshäufigkeit und ggf. Reaktivierung oder Einstellung des Reiseverkehrs allein entscheiden (vgl. Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008: 251). Das zur Deutschen Bahn AG mutierte Schienenunternehmen des Bundes hat nicht länger das Monopol zur Bedienung der in seinem Eigentum stehenden Strecken, stattdessen muss es sich dem Wettbewerb stellen. Einige Länder bauen sogar eigene Fahrzeugpools auf und lassen ihre landeseigenen Bahnen expandieren. Bei dieser neuen Ausgangslage erhöht

sich natürlich auch das Interesse der Länder an der Bahninfrastruktur. Die Länder reagierten auch legislativ, in dem sie fast ausnahmslos eigene ÖPNV-Gesetze schufen oder modifizierten.

Von eher untergeordneter Bedeutung sind die Befugnisse der Länder bei den Wasserstraßen, da praktisch alle wichtigeren, schiffbaren und damit wirtschaftlich bedeutenden Flüsse und Kanäle im Eigentum des Bundes stehen. Die Landeswasserstraßen haben hingegen hauptsächlich Bedeutung für Freizeit und Sport. Dennoch haben die Länder auch für diesen Verkehrsträger über die Jahrzehnte Know-How aufgebaut und eigene Gesetzgebung betrieben.

3.1.8 Zusammenfassung: Die Determinanten der Landespolitik

Die bundesrepublikanischen Länder befinden sich in einer klassischen Sandwich-Situation. Einerseits dürfen sie an großen bundespolitischen Entscheidungen mitwirken, andererseits müssen sie diese Entscheidungen, aber auch die rein landespolitischen Weichenstellungen den Kreisen und Kommunen verkaufen. Dieser Spagat vermischt sich nicht selten auch mit eindeutigen parteipolitischen Erwartungen und Zwängen.

Im Zentrum des Geschehens stehen Ministerpräsident und Landesregierung - sie bestimmen die politische Agenda und entsenden ihre Vertreter in die Verhandlungen mit dem Bund und mit anderen Ländern. Mittelinstanzen, Kreise und Gemeinden können über profilierte Persönlichkeiten mit Einfluss in den Regierungsparteien ihren Willen artikulieren.

Den Landtagen verbleibt neben den legislativen Befugnissen die Kontrolle der Landesregierung, wobei die parlamentarische Mehrheit der Regierungsfractionen wirklich einschneidende Störmanöver aber verhindern kann.

In juristischen Grundsatzfragen schließlich steht der Gang zum Landesverfassungsgericht offen (vgl. Flick 2008).

Insgesamt aber ist Landespolitik eindeutig exekutivisch dominiert und in ein enges Beziehungsgeflecht mit dem Bund verwoben. Gerade auf dem Gebiet der Verkehrspolitik haben die Länder dabei über Jahrzehnte eigene Expertise erworben und sogar neue Handlungsspielräume erschlossen. Ob sich dieser Befund auch in der Bundesverkehrswegeplanung bewahrheitet, soll anhand von Detailanalysen aus zwei Bundesländern dargestellt werden.

3.2 Die Rolle des Landes Brandenburg bei der Aufstellung des BVWP 1992

3.2.1 Bildung des Landes und Abgabe der Anmeldung zum BVWP

Die aus den freien Wahlen vom März 1990 hervorgegangene Volkskammer der DDR hatte im Juli 1990 die Bildung von Ländern zum 14. Oktober 1990 beschlossen (Ländereinführungsgesetz vom 22.07.1990) und damit im Wesentlichen an die bis 1952 bestehende föderale Struktur auf dem Gebiet der DDR angeknüpft. Eines der wieder entstehenden Länder war Brandenburg.

Nachdem der Vereinigungsprozess der beiden deutschen Staaten sich weiter beschleunigte, wurde der Zeitpunkt der Länderbildung im zwischen Bundesrepublik und DDR geschlossenen Einigungsvertrag¹⁰⁹ auf den 3. Oktober 1990 vorgezogen - auf den Tag also, an dem die staatliche Einheit Deutschlands wiederhergestellt wurde. Dies war erforderlich, um die Einheit auf dem im vormaligen Artikel 23 des (west)deutschen Grundgesetzes beschriebenen Weg bewerkstelligen zu können – er sah die Vergrößerung des Staatsgebietes durch den „Beitritt“ weiterer Länder vor. Dazu mussten diese aber zumindest in einer logischen Sekunde vor dem Beitritt existiert haben.

Das Land Brandenburg gab es also noch gar nicht, als der BMV im September 1990 um Anmeldungen zum Bundesverkehrswegeplan bat: der Aufbau der Landesverwaltung unter Führung eines ‚Landessprechers‘ hatte gerade erst begonnen. Mit den Landtagswahlen vom 14. Oktober 1990, der Konstituierung des Landtags Ende Oktober sowie der Wahl eines Ministerpräsidenten und der Ernennung der ersten Landesregierung Anfang November kam der Prozess der Landesgründung weiter voran. Brandenburg wurde sodann bis 1994 von einer Ampelkoalition aus SPD, FDP und Bündnis 90 regiert, das Amt des Ministerpräsidenten übernahm Manfred Stolpe von der SPD.

Für Verkehrsfragen zeichnete das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV) unter dem ebenfalls der SPD angehörigen Minister Jochen Wolf verantwortlich.

In dem am 1. November 1990 unterzeichneten Koalitionsvertrag wird das Thema Verkehr relativ knapp auf einer halben Seite abgehandelt. Dennoch enthält das Dokument wichtige und überraschend eindeutige Festlegungen: den Vorrang des schienengebundenen öffentlichen

¹⁰⁹ Anlage II, Kapitel II, Sachgebiet A, Abschnitt II des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 885, 1055)

Personen- und Güterverkehrs bei der Verkehrswegeentwicklung, die enge Kooperation mit Berlin beim „Aufbau eines Schnell- und Stadtbahnnetzes“ sowie das Bekenntnis zur Schaffung eines neuen Großflughafens für Berlin und Brandenburg¹¹⁰.

Auch wenn die politischen Ziele klar umrissen waren, so blieb die spannende Frage, wie die Umsetzung mit einer neu aufgebauten Landesverwaltung gelingen würde. Obwohl die Beitrittsländer z.T. das Personal der ehemaligen Bezirksverwaltungen und von zentralen Einrichtungen der DDR übernahmen, so darf nicht von einer sofortigen Arbeitsfähigkeit ausgegangen werden. Mögen die bürokratisch-organisatorischen Abläufe in den Verwaltungen von West und Ost auch in Zeiten der Teilung noch weitgehend gleich geblieben sein, so stellte die fast komplette Übernahme westdeutschen Rechts auf das Gebiet der ehemaligen DDR für die unter völlig anderen politisch-juristischen Rahmenbedingungen sozialisierten Verwaltungsmitarbeiter doch eine nur schwer zu lösende Aufgabe dar. Hilfestellung erhielten die Brandenburger, wie andere neuen Länder auch, durch die Abordnung ganzer Kontingente von erfahrenen Beamten und Angestellten aus dem Westen¹¹¹, vor allem aus dem Partnerland Nordrhein-Westfalen¹¹². Sie stellten bald einen Großteil der mittleren Führungsebene, also insbesondere der Abteilungs- und Referatsleiter.

Die vom BMV eigentlich gewünschte Abgabe der BVWP-Anmeldungen bis Anfang Dezember konnte unter diesen Umständen nicht eingehalten werden; in seinem separaten Aufstellungsschreiben an die neuen Länder wurde diesen dann auch eine längere Frist bis zum Frühjahr 1991 zugestanden.

Dennoch bedeutete dies für die jungen Verwaltungen eine schwere Bürde. Zeitzeugen weisen aber darauf hin, dass auf die Vorarbeiten im Zuge der deutsch-deutschen „Kommission Verkehrswege“ und die von ihr beschlossenen Projekte zurückgegriffen werden konnten (Experte 2, 2007). Außerdem wurden in erheblichem Maße die Landkreise als zunächst von der territorialen Neugliederung nicht erfasste Verwaltungseinheiten zur Informations- und Datengewinnung herangezogen, mit ihnen gab es auch mehrere Abstimmungsrunden.

Im Frühjahr 1991 erfolgte zudem die Gründung des Landesamtes für Verkehr und Straßenbau (LVS) als Landesoberbehörde.

¹¹⁰ Vertrag zur Bildung der Landesregierung Brandenburg in der ersten Legislaturperiode des Landtages 1990-1994, S. 8

¹¹¹ Diese „Verwaltungshilfe“ war in Art. 15 Abs. 2 des Einigungsvertrages für alle neuen Bundesländer explizit vereinbart worden.

¹¹² NRW schloss hierzu 1990 ein Abkommen mit der Landesregierung Brandenburg, das 1991 durch einen Staatsvertrag ergänzt wurde.

Zu diesem Zeitpunkt war die Anmeldung Brandenburgs aber schon beim BMV eingegangen. Sie wurde mit Schreiben des Ministers Wolf vom 6. März 1991 übermittelt¹¹³. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang die Reihenfolge der Verkehrsträger: der Minister geht zunächst auf die Schiene, danach auf die Wasserstraßen, sodann auf den Luftverkehr und erst zuletzt auf den Straßenbau ein. Die Bundesautobahnen werden überhaupt nicht erwähnt, bei den anderen Verkehrsträgern belässt er es im Text bei Schwerpunktaussagen.

Die Anmeldungen für den Bereich Schiene konzentrieren sich auf das Kernnetz. Bei den Wasserstraßen scheinen Bedenken durch, der Bund könne es beim Ausbau der Verbindung von Westdeutschland nach Berlin belassen und die Fortsetzung Richtung Osten, vor allem zum polnischen Hafen Stettin, vernachlässigen. Die vorgeschlagenen Projekte beim Straßenbau fasst der Minister unter dem Oberbegriff „Engpassabbau“ zusammen.

Ein Blick in die dem Schreiben beigelegte Maßnahmenliste setzt diese Leitlinien um: bei der Straße dominieren mit 91 von 126 Projekten die (Teil-)Ortsumgehungen, daneben die Ausbauvorhaben an den Bundesautobahnen.

Im Schienenbereich unterstützt Brandenburg vor allem die auf Berlin zulaufenden Magistralen, meist im Gleichklang mit Berlin oder den benachbarten Bundesländern.¹¹⁴

Es gibt aber auch Trassen, für die sich Brandenburg ganz allein stark macht, obwohl sie die Interessen anderer Bundesländer berühren, z.B.

- a) Angermünde-Stettin (sie käme insbesondere auch Berlin zugute)
- b) Leipzig-Cottbus-polnische Grenze (stellt die Verbindung zwischen dem sächsischen Leipzig und der brandenburgischen Lausitz her)
- c) Berlin-Neustrelitz-Rostock-Warnemünde (sichert die Hinterlandanbindung des Hafens Rostock und verläuft überwiegend auf dem Territorium Mecklenburg-Vorpommerns)

Die generelle Neugestaltung des Eisenbahnknotens Berlin ist Brandenburg ebenfalls ein Anliegen.

Als rein brandenburgische Angelegenheit wird schließlich auch der zweigleisige Ausbau und die teilweise Elektrifizierung der Strecke Cottbus-Frankfurt/Oder-Eberswalde gefordert, die wichtige Zentren im östlichen Brandenburg erschließt; in diesem Zusammenhang wird ein „Brandenburger Regionalverkehrsring“ in die Diskussion eingebracht, der quasi als dritter

¹¹³ Schreiben des Ministers Jochen Wolf an den Bundesminister für Verkehr vom 06.03.1991

¹¹⁴ Tischvorlage zur Sitzung des Bund/Länder-Arbeitskreises Bundesverkehrswegeplanung am 09.10.1991 in Würzburg, aufgestellt vom BMV (Gz. A 21/20.70.50-11)

konzentrischer Kreis (nach Innen- und Außenring) das Zentrum der Hauptstadt Berlin umrunden würde und im Westen der Hauptstadt als „Brandenburgische Städtebahn“ zu diesem Zeitpunkt bereits existiert.

Bei den Wasserstraßen legt Brandenburg konkret Wert auf eine bessere Erschließung des Hafens Königs Wusterhausen südöstlich von Berlin, auf den Ausbau des Oder-Spree-Kanals in Richtung Eisenhüttenstadt (mit der Perspektive einer besseren Anbindung Mittelpolens) sowie auf den Ausbau des Havelkanals nördlich von Wustermark.

3.2.2 Mobilisierung von „Hilfstruppen“ – die Zeit zwischen Abgabe der Anmeldung und dem Referentenentwurf des BMV

Zwischen der Ministerzuschrift an das BMV, in der die brandenburgischen Anmeldungen zum BVWP enthalten sind, und der Übersendung des vom Bundesverkehrsministerium erstellten Referentenentwurfs vergeht ein gutes Jahr, in dessen Verlauf die oben bereits beschriebenen Grundsatzdiskussionen der Länder mit dem Bund breiten Raum einnehmen.

Auf der bilateralen Ebene zwischen Brandenburg und dem Bund finden neben Detailabstimmungen auf Expertenebene, so z.B. mit den vom BMV beauftragten Gutachtern, auch politische Gespräche statt. So trifft sich Minister Wolf am 14. Oktober 1991 in Bonn mit Klaus Daubertshäuser, verkehrspolitischer Sprecher der SPD und damit Parteifreund. In dem dafür vorbereiteten Vermerk¹¹⁵ legt die Verkehrsabteilung des Ministeriums den Schwerpunkt auf die Ortsumgehungen, da hier der Leidensdruck für die Menschen besonders groß, die planungsrechtlichen Hürden vor Verabschiedung des Bedarfsplans aber unüberwindlich seien. Neben einer Planungsbeschleunigung wird auch die Möglichkeit einer Vorabermächtigung zu Planungen ins Spiel gebracht, die der Verkehrsausschuss politisch flankieren könne.

Es überrascht, dass kaum Wünsche in Bezug auf bestimmte Projekte geäußert werden; nur die Autobahn-Anmeldungen und zwei Ortsumgehungen nennt der Vermerk namentlich, aber ohne konkretes Petikum. Offenbar will man der Bewertung des BMV nicht vorgreifen und zu früh eine politische Diskussion entfachen. Die Verkehrsabteilung spricht lediglich davon, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnungen womöglich für viele Maßnahmen einen ungünstigen Wert ergeben könnten und daher nicht allein ausschlaggebend sein dürften.

Konsequenzen des Gesprächs sind nicht ersichtlich, zumal den planungsrechtlichen Anliegen des Ministers schon bald danach weitgehend entsprochen wurde: mit dem Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom Dezember 1991 kommen in den neuen Ländern verkürzte Fristen und Rechtswege für Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren zum Tragen (vgl.

¹¹⁵ Vermerk der Abteilung IV des MSMW vom 10.10.1991

Heldmann 2002: 500). Die Feststellung des Bedarfs für eine Bundesstraße im Bedarfsplan bleibt aber konstitutiv für den Beginn detaillierter Planungen.

Auch die sogenannten „Regionalen Aufbaustäbe“ befassen sich in Brandenburg mit der Verkehrsinfrastruktur. Bei ihnen handelt es sich um 5 informelle, in den Grenzen der Arbeitsamtsbezirke gebildete Gesprächskreise unter Leitung erfahrener westlicher Politiker, die staatliche Maßnahmen und Planungen in der Region koordinieren sollen¹¹⁶.

Der Regionale Aufbaustab Frankfurt/Oder beispielsweise unterrichtet den Landesverkehrsminister mit Schreiben vom 7. Januar 1992, dass er sich im Nachgang zu seiner 3. Sitzung bereits an den Bundesverkehrsminister mit Forderungen zur stärkeren Berücksichtigung Ostbrandenburgs, insbesondere bei den grenzüberschreitenden Verbindungen, gewandt hat.

Diese durchaus selbstbewusste Vorgehensweise wird noch unterstrichen durch eine mit Fristsetzung verbundene Bitte, eine „Trassenführung“ für eine Straße zwischen den Mittelzentren Beeskow und Eberswalde zu erarbeiten. „Einstimmig“ wird eine Vorhabenliste für alle Verkehrsträger verabschiedet und übermittelt, wobei man sich aber nicht explizit auf die Zuständigkeit des Bundes beschränkt.

Nicht auf Anhieb verständlich ist dabei die Nennung der Schienenprojekte mit exakt den von Brandenburg im Frühjahr 1991 angemeldeten Parametern; entweder war bereits durchgesickert, dass der BMV diese Maßnahmen negativ oder dilatorisch (wegen der Abstimmungen mit Polen) zu behandeln gedachte – es hatte eine entsprechende Tischvorlage im Bund-Länder-Arbeitskreis gegeben – oder man wollte die Angelegenheit durch Wiederholung noch einmal dringlicher machen.

3.2.3 Willensbildung im Land nach Vorlage des Referentenentwurfs

Mit dem Ergebnis der Gutachter, das in den Referentenentwurf des BMV im April 1992 einfließt, konnte das Land Brandenburg durchaus zufrieden sein: von den 109 zur Bewertung anstehenden Straßenprojekten lagen für 100 endgültige Ergebnisse vor, und nur für 4 Maßnahmen ergab sich ‚Kein Bedarf‘. Dazu gehörten zwei Autobahn-Abschnitte:

- Erweiterung der A 10 vom Dreieck Werder zum Dreieck Havelland (Nutzen-Kosten-Verhältnis unter 1);
- Neubau einer A 18 zwischen Cottbus und Zittau (Abwertungen wegen der Parallelität zu einer Eisenbahn-Fernstrecke und wegen der Umwelteinwirkung, obwohl ein städtebauli-

¹¹⁶ vgl. Artikel „Die Arbeit der fünf Regionalen Aufbaustäbe neigt sich dem Ende – Prominente Helfer packen ein“ in der Berliner Zeitung vom 06.06.1994

cher Bonus vergeben wurde).

Ansonsten wurde 78 Mal die Empfehlung ‚Vordringlicher Bedarf‘ und 27 Mal ‚Weiterer Bedarf‘ gegeben. Von den Kosten her waren fast 69 % des angemeldeten Volumens VB.

Der Entwurf wurde vom Verkehrsministerium sogleich zwecks Herbeiführung einer Diskussion im Land an folgende „Partner“¹¹⁷ verteilt:

- Landtag (Fraktionsvorsitzende, Vorsitzende des Hauptausschusses und der Fachausschüsse für Verkehr, Umweltschutz und Wirtschaft);
- Landesressorts (Staatskanzlei, Umwelt-, Wirtschafts- und Finanzministerium, Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe Berlin);
- nachgeordnete Behörden.

In den darauf folgenden Wochen setzte das Ministerium offizielle Erörterungstermine mit dem Landesamt für Verkehr und Straßenbau, den Regionalen Aufbaustäben, der Reichsbahn und den Ressorts an, bevor es in der 2. Maihälfte in die 1. Runde der Verhandlungen mit dem BMV ging.

Dieser partizipatorische Ansatz entsprach übrigens nicht den ursprünglichen Planungen des Ministeriums, das ein straffes Verfahren innerhalb der Landesregierung bevorzugte. Der begrenzte Mehrwert einer – weitgehend vorhersehbaren - Diskussion mit den Betroffenen vor Ort dürfte aus Sicht des Ministeriums gegen ein basisdemokratisches Vorgehen gesprochen haben.

Die Beteiligung der Gebietskörperschaften kam schließlich nur auf ‚allerhöchste‘ Intervention zustande, „dem Wunsch des Ministerpräsidenten entsprechend“¹¹⁸. Die kommunalen Spitzenverbände blieben aber weiterhin vom Verfahren ausgeschlossen¹¹⁹.

3.2.4 Die Verhandlungen mit dem Bund

Eine Abstimmung des Bundes mit Brandenburg findet anfangs nur zu den Straßenbauprojekten statt, und zwar gleich auf Abteilungsleiterebene, dazu noch im Verbund mit Berlin – was wegen seiner Situation als von Brandenburg völlig umschlossenes Land bei einem vernetzten Verkehrssystem Sinn macht.

¹¹⁷ Vermerk des Referats III/6 des MSMW vom 10.04.1992

¹¹⁸ Sprechzettel der Abt. IV des MSMW vom 22.6. für die Kabinettsitzung am 23.06.1992

¹¹⁹ a.a.O.

Brandenburg selbst ging mit einem stringenten Konzept zur Ab- und Aufstufung von Dringlichkeiten in die Verhandlungen. Dabei kam ihm eine zuvor einvernehmlich festgestellte Kostensenkung von mehr als 61 Mio. DM beim Ausbau der B 96 zwischen der A 10 und der Landesgrenze zu Mecklenburg-Vorpommern zugute, die zusätzlichen Spielraum eröffnete. Verhandlungsziel des Landes war es, zwei Bundesstraßen durch Ortsumgehungen leistungsfähiger und schneller zu machen. Dafür wurden verschiedene Einzelprojekte zur Abstufung in den weiteren Bedarf oder in die Kategorie „Kein Bedarf“ vorgeschlagen, was der BMV akzeptierte, aber um einen aus seiner Sicht zur Vermeidung autobahnparalleler Planungen wichtigen Punkt ergänzte: die Feststellung des fehlenden Bedarfs für den Neubau von Autobahnen neben den beiden Bundesstraßen.

Ursprünglich waren die Autobahnen als WB anerkannt; die veranschlagten Kosten wurden nunmehr anderen Maßnahmen im Zuge von B 87 und 166 zugeteilt.

Dennoch sagte der BMV eine erneute Bewertung der Autobahnplanungen zu, ebenso wie beim Ausbauprojekt westlicher Berliner Ring (A 10). Im Ergebnis handelte es sich um ein nahezu konfliktfreies Gespräch. Interessanterweise gab es überhaupt keine diskussionswürdigen Projekte, die Berlin und Brandenburg gemeinsam betroffen hätten, was bei den geographischen Verhältnissen schon bemerkenswert ist. Der Bund hatte die Verbindungen von Berlin ins Umland offensichtlich adäquat berücksichtigt.

Das Austauschvolumen bezogen auf den VB erreichte insgesamt fast 162 Mio. DM und damit knapp 3 %. Daraus wird deutlich, dass der Referentenentwurf den Wünschen des Landes bereits sehr nahe kam.

BMV und Brandenburg sahen folglich auch keine Notwendigkeit für ein Chefgespräch.

Bei den Schienenprojekten bleiben die Wünsche Brandenburgs nach Ausbau der Strecke Braunschweig-Helmstedt (als Zulauf für Helmstedt-Magdeburg-Potsdam-Berlin) sowie die Ertüchtigung von drei grenzüberschreitenden Trassen in Richtung Polen (Berlin-Stettin, Berlin-Görlitz-Breslau und Leipzig-Cottbus-Forst-Grenze) ungehört. Während bei Braunschweig-Helmstedt der Ausbaustandard für ausreichend gehalten wird, vermisst das Verkehrsministerium bei den Strecken Richtung Osten ein Engagement Polens und verneint ein nationales deutsches Interesse am Ausbau.

Ein Chefgespräch findet wenig später doch statt, und zwar als Gemeinschaftsveranstaltung für alle neuen Bundesländer inklusive Berlin. BM Krause und die mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns auf Minister- oder Staatssekretärs-Ebene vertretenen Länder konferierten am 17. Juni 1992 im Gebäude des Flughafens Berlin-Schönefeld.

Brandenburgs Minister Wolf ließ es sich dabei nicht nehmen, noch einmal für den Westabschnitt des Berliner Autobahnring als weiteren Bedarf zu plädieren. Dies wurde ihm ebenso

zugesagt wie eine Konkretisierung der Ausbauqualität der Bahnstrecke Hannover-Magdeburg-Berlin und eine Aussage im BVWP zur Anbindung des neuen Berliner Großflughafens; außerdem forderte der Minister einen Transrapid-Halt in Brandenburg. Die Magnetschwebebahn war seinerzeit für den Einsatz auf einer Neubaustrecke zwischen Hamburg und Berlin vorgesehen. Für die grenzüberschreitenden Eisenbahnstrecken nach Polen setzt sich der Minister nicht ein.

Die anschließenden Ausführungen des Berliner Verkehrssenators bei dieser Gelegenheit bestätigten den Eindruck, dass es keine offenen Punkte in der straßen- und schienenseitigen Verknüpfung der Hauptstadt mit Brandenburg gab.

Zu diesem Zeitpunkt hatte das Land Brandenburg die Ressortabstimmung und die Beteiligung der Landesparlamentarier bereits abgeschlossen.

3.2.5 Die offizielle Landesstellungnahme – ein Produkt des Ressortabstimmung

Den Landesministerien war am 3. Juni 1992 der Entwurf für eine im Kabinett zu behandelnde Stellungnahme des Landes zum Bundesverkehrswegeplan in 2. Fassung übermittelt worden.

Sie wurde allerdings erst am 18. Juni, einen Tag nach dem Chefgespräch, finalisiert und am 23. Juni im Kabinett beraten.

Die Ressorts antworteten bis auf das Wirtschaftsministerium relativ knapp und signalisierten im Wesentlichen Zustimmung. Hier die wichtigsten Aussagen im Überblick:

Chef der Staatskanzlei

- Die Frist zur Abgabe der Stellungnahme solle bis Herbst 1992 verlängert werden, was bereits andere Länder gefordert hätten.
- Der Planungshorizont 2010 sei zu lang, für Maßnahmen des VB reichten 5 Jahre aus.

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen

- Die Unterstützung der Hochgeschwindigkeitsstrecke Hannover-Berlin über Stendal würde die Landeshauptstadt Potsdam vom internationalen Verkehr abkoppeln.
- Die Planung für den Transrapid sei noch nicht ausgereift.
- Die Anbindung des neuen Großflughafens Berlin solle vorrangig per Schiene erfolgen.

Ministerium der Finanzen

- Die Aussagen zur Erschließung des neuen Flughafens reichen noch nicht aus; konkret sollen die Einbindung ins InterCity-Netz, Schnellbahnen nach Berlin und Potsdam sowie ein Autobahnanschluss zum Berliner Ring aufgenommen werden.

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung

- Das Ministerium bittet um Zuspitzung etlicher Aussagen im Hinblick auf einen Vorrang umweltverträglicher Projekte, so z.B. beim Verzicht auf den Bau von Autobahnen, die parallel zu für den Ausbau vorgesehenen Bundesstraßen (insbesondere die Oder-Lausitz-Straße) verlaufen.
- Alternativ zum Ausbau der Wasserstraßen Richtung Stettin solle die Ertüchtigung der Eisenbahnstrecke geprüft werden.
- Der Transrapid könne nur privat finanziert werden, um den Erhalt der konventionellen Eisenbahn nicht zu gefährden.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

- Zusätzliche Autobahnauf- und -abfahrten für den ländlichen Raum seien Voraussetzung für eine positive Wirtschaftsentwicklung.

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

- Der BVWP-Entwurf würdige die Brückenfunktion Brandenburgs zu Polen/Osteuropa nicht ausreichend, ebenso wenig die Verbindungen zu den Ostseehäfen und Skandinavien.
- Die Entwicklung der Verkehrsachsen von Berlin nach Westen habe ein zu starkes Gewicht, andere Regionen Brandenburgs würden abgehängt. Daher müssten im Interesse einer gleichmäßigen Entwicklung verschiedene Maßnahmen in den VB aufgestuft werden.
- Neben den Berlin einschließenden Trassen sollten auch tangential zur Hauptstadt liegende Verbindungen zwecks Entzerrung der Verkehrsströme Berücksichtigung finden.
- Die Aussagen zur Einbindung des neuen Flughafens Berlin seien zu vage.

Die Stellungnahmen der Ministerien variieren also recht deutlich voneinander; einzig das Thema der Integration des neuen Berliner Flughafens ins Verkehrsnetz scheint fast alle Häuser zu beschäftigen. Ein weiteres Leitmotiv ist die Versorgung aller Landesteile mit moderner Infrastruktur.

Etwas überraschend kommt die Fundamentalkritik der Staatskanzlei an Verfahren und Geltungsdauer des Verkehrswegeplanes. Die Regierungszentrale muss sich zu diesem späten

Zeitpunkt darüber klar sein, dass nur massiver Druck den Bund zum Einlenken bewegen kann. Eine Kabinettsvorlage und der Verweis auf den Unmut auch anderer Länder können wenig bewirken. Insofern und da auch keine weiteren Aktivitäten des Landes in diese Richtung belegt sind, scheint die politische Ebene nicht bereit gewesen zu sein, sich diese Forderungen zu eigen zu machen.

Dabei haben sich die Fraktionen im Landtag ebenfalls ausführlich mit dem Referentenentwurf des BVWP auseinandergesetzt. Eine Synopse¹²⁰ des Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr listet auf immerhin 12 Seiten die Positionen der im Landtag vertretenen Parteien SPD, Bündnis 90, CDU und PDS/Linke Liste auf.

Fraglich bleibt, wie stark sich diese Forderungen in konkreter politischer Aktivität niederschlugen. Es ist zu vermuten, dass Verkehrsminister Wolf am Rande von Arbeitskreis-, Fraktions- und Landtagssitzungen des Öfteren zu einzelnen Projekten angesprochen wurde. Zeitzeugen weisen auch auf die Einflussmöglichkeiten der Bundestagsabgeordneten des jeweiligen Landes auf das Bundesverkehrsministerium hin (Experte 9, 2010). In den Akten findet sich dazu aber nichts. So wird später eher vom Ergebnis her zu prüfen sein, welche politische Handschrift die Korrekturen am Referentenentwurf verraten.

Ein Vermerk des MSWV vom 22. Juni 1992, in dem alle Einlassungen von Parteien, Industrie- und Handelskammern, Regionalen Aufbaustäben und Landkreisen enthalten sind, beweist ein eher pragmatisches Vorgehen des Ministeriums.

Alle gesellschaftlichen Gruppen liegen mit der ein oder anderen Forderung nicht auf der Linie des MSWV:

- die CDU scheitert vor allem mit der Höherstufung des sechsstreifigen Ausbaus der A 24 Hamburg-Berlin zwischen den Autobahndreiecken (AD) Wittstock und Havelland (MSWV: „kann sich bei Fortschreibung des BVWP ergeben“) als auch mit der neuen Autobahn Bremen-Lübbenau („verkehrswirtschaftliche Untersuchung erforderlich“);
- die Regierungspartei SPD und die oppositionelle PDS dringen mit ihrem Wunsch nach einem Neubau der B 198 zwischen der A 11 und Mecklenburg-Vorpommern sowie mit der Ortsumgehung Prenzlau nicht durch, da die Landesregierung die Verlängerung der Ostsee-Autobahn A 20 bevorzugt;
- die Industrie- und Handelskammern haben zahlreiche punktuelle Einzelprojekte unterstützt; das MSWV sieht den Bedarf z.T. durch andere Straßen gedeckt, verweist auf

¹²⁰ vgl. Schreiben an die Mitglieder des Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr mit dem Betreff „Zusammenstellung der Stellungnahmen zum Bundesverkehrswegeplan“ vom 17.06.1992

spätere Fortschreibungen des BVWP oder die Notwendigkeit weiterer Untersuchungen wie bei der Ortsumgehung Potsdam;

- manche Wünsche der Gebietskörperschaften schließlich eignen sich entweder nicht für den BVWP (Instandsetzung) oder sind momentan überdimensioniert (4streifiger Ausbau von Bundesstraßen).

Lediglich die FDP scheint mit der Ministerialplanung übereinzustimmen; sie unterstreicht lediglich die Anbindung des neuen Berliner Flughafens, wofür Brandenburg aber schon die Zusage des BMV hat.

Sodann entsteht die Endfassung der Kabinettsvorlage, die mit einer Ausnahme alle Anregungen der Ministerien übernimmt.

Nach der Billigung durch die Minister am 23. Juni 1992 erscheint eine Pressemitteilung zur Landesstellungnahme, die erstaunlich unscharf bleibt. Neben allgemeinen Aussagen zu Verfahren und Charakter des Bundesverkehrswegeplans werden nur einige „Schwerpunktvorhaben“ der Verkehrsträger erwähnt, wobei die Auswahl nicht die Handschrift des Landes erkennen lässt: hatte Brandenburg in seiner Strategie eigentlich Wert auf ein leistungsfähiges Bundesstraßennetz als Ergänzung zu den Autobahnen und auf die Entwicklung von Schienenverkehrsachsen ohne Berlin-Bezug gelegt, so bleiben gerade diese Aspekte ohne Erwähnung. Die auszubauenden Autobahnen werden sogar nur mit ihren Nummern, ohne Ortsangabe aufgeführt. Außerdem erfährt der Leser nicht, ob die Schwerpunktvorhaben vom Bund honoriert wurden oder ob es sich bis dato nur um den Standpunkt des Landes handelt.

Anscheinend hat man das Medieninteresse vor der Entscheidung durch das Bundeskabinett als gering eingestuft und wollte sich öffentlich mit Korrekturforderungen zurückhalten. Immerhin übt das Ministerium allgemeine Kritik an der Unterfinanzierung des Plans.

Um so offensiver wird der Minister nach Verabschiedung des BVWP in Bonn für eine Pressekonzferenz am 17. Juli 1992 vorbereitet. Im einem Vermerk des MSWV nehmen die aus landesplanerischer Sicht wichtigen Vorhaben im Bereich der Bundesstraßen (z.B. „Ost-West-Verbindung B 167 im Norden des Landes“) breiten Raum ein, ebenso wie die Erfolge in den Nachverhandlungen mit dem Bund. Im Abschnitt „Was bleibt jetzt noch zu tun?“ tauchen die Forderungen nach einer Einstufung in den VB für die strukturpolitisch bedeutsamen Straßenzüge wie die Oder-Lausitz auf; ansonsten setzt das Land auf eine Sicherung des Erreichten im Gesetzgebungsverfahren.

Abschließend ein statistischer Blick auf die Bilanz Brandenburgs bei den Straßenbauvorhaben: Potsdam kann sich einen Finanzanteil von 6 % an allen laufenden und in den VB einge-

stuften Maßnahmen des BVWP sichern, obwohl das Land nur 3 % der Bundesbevölkerung und sogar nur 2 % des bundesweiten Kraftfahrzeugaufkommens zählt. Etwas günstiger sieht es bei der Relation zur Fläche aus – Brandenburg bedeckt 8 % des Bundesgebietes, was zu relativ langen Straßenzügen und Verbindungsstrecken führt.

3.2.6 Die Rolle des Landtags

Beim Versuch, die Aktivitäten des Brandenburger Landesparlaments im Zusammenhang mit dem BVWP 1992 darzustellen, fällt zunächst die dürftige Quellenlage auf. Kurz nach der Wiedererrichtung des Landes im Zuge der deutschen Vereinigung fallen die Ausschussprotokolle des Landtags noch äußerst knapp aus. Hinzu kommt die Unerfahrenheit der Abgeordneten mit der Materie. Dennoch bleibt festzustellen, dass es bereits in der ersten substantiellen Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr nur zwei Monate nach der Wiedervereinigung anlässlich des ersten Besuchs des neuen Ministers Wolf im Ausschuss zu einer Frage der CDU nach dem „Stand der Zu- und Mitarbeit beim Bundesverkehrs- und Wegeplan“ (sic!) an den Minister kommt.¹²¹ Dieser antwortet ausweichend, in dem er auf die lange Gültigkeit des Planes verweist und die Einbringung der Ideen und Probleme des Landes verspricht. Auf Nachfrage von Abgeordneten aller Oppositionsparteien verspricht er einen Überblick über die Planungen zu den Straßenbaumaßnahmen für die nächste Ausschusssitzung.

Dort kann der zuständige Abteilungsleiter eine „Konzeption zu Autobahnbaumaßnahmen“ sowie das Fördervolumen durch den Bund für Autobahn- und Bundesstraßen bekanntgeben. An konkreten bedarfsplanrelevanten Projekten erwähnt er den Ausbau der Autobahn im Raum Frankfurt (Oder) aufgrund eines Bundeskanzlerbesuches sowie die Planungen für eine Autobahn, die den Kreis Templin im Norden Brandenburgs tangiert. Ansonsten liegt der Schwerpunkt auf Rekonstruktion und Instandhaltung der bestehenden Straßen.

Der anwesende Staatssekretär des Verkehrsministeriums betont abschließend die Notwendigkeit, Programme für den Bau von Straßen mit abgestuften Dringlichkeiten zu erarbeiten.

Danach ist bis zur Vorlage des Referentenentwurfs keine nennenswerte Befassung des Ausschusses mit dem BVWP mehr nachweisbar. Erst den Referentenentwurf des BMV nehmen die Landtagsfraktionen zum Anlass, sich wieder intensiv mit den dort vorgeschlagenen Projekten auseinanderzusetzen (siehe oben).

¹²¹ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Protokoll 1/28 des LT-Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 05.12.1990, S. 2ff.

In der Sitzung vom 8. Juli 1992, also schon nach der Beschlussfassung der Landesregierung, übergibt der Ausschuss die Stellungnahmen der Fraktionen (vgl. die oben erwähnte Synopse) an den Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr¹²². Er soll sie bei der Entscheidung im Kabinett berücksichtigen. Die unterschiedlichen Forderungen der Parteien und den schon existierenden Kabinettsbeschluss in Rechnung stellend, ist dies eine unmögliche Aufgabe bzw. in realiter ein Blankoscheck für das Ministerium. Für einen gemeinsamen Entschließungsantrag der Parteien reichen die Gemeinsamkeiten offensichtlich nicht aus.

Der von der FDP gestellte Vorsitzende des Ausschusses, Dr. Martin Neumann, bemängelt zusammenfassend die Genese des BVWP-Entwurfs aus dem 1985er Plan, der naturgemäß die verkehrsgeographischen Änderungen durch die deutsche Einheit nicht abbilde. So lasse der Plan eine stärkere West-Ost-Orientierung vermissen. Vertreter des Ministeriums sehen ein Defizit bei den auf Berlin zulaufenden Schienenstrecken, bescheinigen dem Entwurf ansonsten aber, die Forderungen des Landes „im Wesentlichen“ zu honorieren. Auf eine weitergehende Diskussion verzichten die Abgeordneten.

Parallel zu den Arbeiten am BVWP treibt das Land Brandenburg diverse Verkehrsträgerkonzepte voran. Wie in einer Ausschusssitzung am 23. September 1993 deutlich wird, befinden sich Landesluftfahrt-, Landesstraßen-, Binnenwasserstraßen- und Güterverkehrskonzept in der Bearbeitung¹²³. 1995 wird das zuständige Ministerium dann erstmals ein Integriertes Verkehrskonzept (IVK) für Brandenburg veröffentlichen. Damit legt das Land auch den Grundstein für eine fundierte Arbeitsgrundlage bei zukünftigen Revisionen des BVWP bzw. der Bedarfspläne.

3.2.7 Parlamentarische Phase auf Bundesebene

Nach dem Beschluss des Bundeskabinetts über den BVWP werden die Entwürfe zu den Bedarfsplangesetzen für Straße und Schiene dem Bundesrat vorgelegt; dieser äußert sich zum Fernstraßenausbauänderungsgesetz mit der – vom Land Brandenburg eingebrachten – Forderung nach Einstufung der bislang nicht berücksichtigten strukturpolitisch bedeutsamen Maßnahmen als Bestandteil des „Hauptnetzes“ im VB. Die Bundesregierung kann dem Beschluss der Bundesrates in ihrer Erwiderung „nicht folgen“ und verweist auf laufende bzw. in Vorbereitung befindliche verkehrswirtschaftliche Untersuchungen.

¹²² Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Protokoll des LT-Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 08.07.1992, S. 3f.

¹²³ vgl. Protokoll 1/818 des LT-Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 23.09.1993, S. 3ff.

Ein zentrales Anliegen des Bundesrates jedoch fällt beim Bundesverkehrsminister auf fruchtbaren Boden: die deutliche Ausweitung des Finanzrahmens. Nachdem auch der Bundestag sich diese Idee zu eigen macht, stellt der BMV intern am 3. Dezember 1992 eine Ergänzungsliste für Straßenprojekte in Brandenburg auf.

Diese enthält zwar den sechsstreifigen Ausbau der A 24 zwischen dem Autobahndreieck (AD) Havelland und Neuruppin/Süd sowie den Autobahnzubringer Schwedt, ansonsten aber nur zwei kurze Bundesstraßenabschnitte und 14 Ortsumgehungen, insgesamt 18 Maßnahmen. Nach dem offiziellen Beschluss des Bundestagsverkehrsausschusses am 13. Januar 1993 zur Ausweitung des Finanzrahmens wird Brandenburg aktiv und unterbreitet am 27. Januar dem BMV seine eigene Vorschlagsliste für die Bundesfernstraßen. Am 30. März 1993 wird diese Liste, konsolidiert und um die anderen Verkehrsträger ergänzt, dann nochmals dem BMV und gleichzeitig dem Bundestagsverkehrsausschuss übermittelt.

Bei den Fernstraßen nennt Brandenburg in der endgültigen Fassung 9 Projekte. 6 Vorhaben finden sich auch im Papier des BMV vom Dezember 1992; das MSWV nutzt die Gelegenheit, die mit dem Bund schon erfolglos diskutierten Maßnahmen Leipzig-Lausitz, Ortsumgehung Plaue und den Ausbau des westlichen Autobahnringes um Berlin wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

Die daraufhin zur Entscheidung durch den Bundestagsverkehrsausschuss gestellten Anträge verlaufen streng entlang der Parteigrenzen. Die SPD, in Potsdam an der Regierung, propagiert die Vorschläge des Landesverkehrsministeriums, die in Bonn herrschende Koalition aus CDU/CSU und FDP präferiert die Nachschiebeliste des Bundesverkehrsministeriums. Einzige Ausnahme: auch die Koalition unterstützt die Ortsumgehung Plaue im Zuge der B 1, lässt dafür eine andere Ortsumgehung fallen. Die Abstimmung im Ausschuss bringt schließlich keine Überraschung: die Anträge der Koalition werden sämtlich gebilligt, die der SPD bis auf die Ortsumgehung Plaue abgelehnt. Ein Sieg für den Bundesverkehrsminister und seine Vorgehensweise, die Länder bei der Nachtragsliste außen vor zu lassen? Ja und nein, denn er hat es geschafft, die Abgeordneten von der Richtigkeit seiner Maßnahmen zu überzeugen. Allerdings darf das Meinungsbild in der Koalition beim Abfassen der Liste als bekannt vorausgesetzt werden. Es ist auch keine eindeutige Abkehr vom Bewertungsverfahren. Denn nur die Ortsumgehung Plaue schafft es als einzige ursprünglich in die Kategorie Kein Bedarf eingestufte Maßnahme, in den VB zu rücken. Dafür kehren alle 4 Projekte, die vor der Abstimmung mit Brandenburg aufgrund ihres Nutzen-Kosten-Verhältnisses zum VB gehörten und auf Wunsch des Landes zum WB abgestuft wurden, in die Top-Kategorie zurück. Der A 24-Ausbau, der Autobahnzubringer Schwedt und die Ortsumgehung Plaue sind allerdings in der Tat politisch motivierte Einträge in den VB, die entweder ein zu schlechtes Kosten-

Nutzen-Verhältnis hatten oder erst gar nicht bewertet wurden. Diese drei Maßnahmen haben einen Wert von immerhin 579 Mio. Euro und machen genau 9 % des auf Brandenburg entfallenden Investitionsvolumens aus.

3.2.8 BVWP 92 und die Bedarfspläne von 1993 – eine Bilanz ihrer Umsetzung bis zum BVWP 2003

Was ist aber nun aus den insgesamt 101 straßenbezogenen Projekten Brandenburgs im VB geworden? Der nach Verabschiedung des Bedarfsplangesetzes aufgestellte 5-Jahres-Ausbauplan für die Bundesfernstraßen 1993-1997 mit Ergänzungen bis zum Jahr 2000 enthielt immerhin brandenburgische Maßnahmen für 4,9 Mrd. DM – das sind 77 % des Bedarfsplanvolumens, die in der 1. Hälfte der Bedarfsplanlaufzeit realisiert werden sollten. Trotz des ambitionierten Ziels werden nicht einmal die Hälfte der Einzelmaßnahmen, sondern nur 44 der 101 Projekte berücksichtigt.

In den darauf folgenden Sonderprogrammen IP und ZIP erfolgte dann die Aufnahme weiterer Abschnitte, wobei der 1:1-Vergleich mit dem Bedarfsplan bisweilen durch die Teilung großer Maßnahmen in mehrere Projekte mit eigenem Verkehrswert erschwert wird.

Brandenburg wurde dabei insofern bevorzugt, als es für seine Bundesratszustimmung zur Steuerreform der Bundesregierung 1999 die Zusage von zusätzlichen Straßenbaumitteln in Höhe von 400 Mio. DM erhielt. Diese Mittel sollten ein Oder-Lausitz-Programm im Grenzgebiet zu Polen speisen, das später zum „Südost-Brandenburg-Programm“ mutierte.

Eine gewisse Unschärfe aufgrund nicht völlig deckungsgleicher Projektzuschnitte in den einzelnen Plänen tolerierend, gibt die Tabelle den allmählichen Fortschritt bei der Programmierung der Maßnahmen wieder:

Tabelle 4

Berücksichtigung Brandenburger Projekte in den Bauprogrammen des BMV/BMVBW

Programm	darin enthaltene Bedarfsplanmaßnahmen Brandenburgs	davon erstmals in einem Bauprogramm erfasste Maßnahmen
Fünfjahresplan 1993 bis 97, mit Erweiterung bis 2000	44	44
Investitionsprogramm 1999-2002	35	7
Zukunftsinvestitionsprogramm 2001-2003	7	3
Südost-Brandenburg-Programm 2001-2004	7	5

Quelle: Eigene Berechnungen

Bis 2001 gelang es mithin, 59 Projekte (also fast 60 %) aus dem BVWP 1992 in den Programmen unterzubringen. Im Februar 2003, im Jahr der Verabschiedung des neuen Bundesverkehrswegeplans und vor Auslaufen des letzten der vorgenannten Bauprogramme, zog die Landesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Anita Tack (PDS) Bilanz.

Demnach waren 5 Autobahnprojekte ganz und eines der drei Projekte auf dem Berliner Ring (A 10) teilweise fertiggestellt; die A 113 neu wurde gerade gebaut. Hinzu kamen im Bereich der Bundesstraßen 17 abgeschlossene, 11 in Bau befindliche und 6 unmittelbar vor Baubeginn stehende Maßnahmen. Insgesamt konnten also zwischen 1993 und 2003 41 der 59 programmierten Projekte in Angriff genommen oder beendet werden, also fast 70 %. Dies ist mit Blick auf die sehr skeptischen Bewertungen, die der BVWP 1992 aufgrund seines Umfangs und der für die Realisierung notwendigen Finanzmittel erhalten hat, ein gutes Ergebnis. Die These, der BVWP habe sich als völlig untaugliches Planungsinstrument erwiesen, lässt sich jedenfalls mit Blick auf Brandenburg nicht belegen.

Beim Verkehrsträger Schiene gibt es eine gemischte Bilanz, wegen der überschaubaren Zahl der Projekte lassen sich hier sogar alle Maßnahmen einzeln darstellen:

Tabelle 5

Übersicht über den Fortschritt bei großen Schienenprojekten des BVWP 1992 im Land Brandenburg

Projekt	Bemerkung	Realisierungsstand Ende 2002
ABS Hamburg-Büchen-Berlin (VDE)	Elektrifizierung und Ausbau für 160 km/h	Inbetriebnahme 1997
ABS Helmstedt-Magdeburg-Berlin (VDE)	Elektrifizierung und Ausbau, meist für 160 km/h	Inbetriebnahme 1995
ABS/NBS Hannover-Stendal-Berlin (VDE)	u.a. Neubaustrecke für 250 km/h zwischen Oebisfelde und Staaken;	Inbetriebnahme 1998
ABS Berlin-Halle/Leipzig	Baubeginn 1992	erst wenige Maßnahmen fertiggestellt
ABS Berlin-Dresden	Baubeginn erst 2000 durch IP	Inbetriebnahme kleinerer Abschnitte 2002
ABS Berlin-Frankfurt/Oder (-Warschau)	Baubeginn 1997	Inbetriebnahme kleinerer Abschnitte

Quelle: Bericht zum Ausbau der Schienenwege 2003

Während also die VDE schnell, z.T. schon vor Verabschiedung des BVWP 1992, begonnen und auch zügig fertiggestellt wurden, sieht es bei den „normalen“ Projekten weniger gut aus: hier gibt es durchweg erst seit der 2. Hälfte des 90er Jahre, z.T. auch nur durch das Investitionsprogramm IP bescheidene Baufortschritte. Auch für wichtige Magistralen in Richtung Berlin reichen die verfügbaren Haushaltsmittel offensichtlich nicht, um zügig sichtbare Linienverbesserungen zu erreichen. Selbst wenn man die Laufzeit des BVWP bis 2012 in Rechnung stellt, zeigt sich hier ganz deutlich eine zu optimistische Planung.

3.3 Die Rolle des Landes Brandenburg bei der Aufstellung des BVWP 2003

3.3.1 Vorarbeiten im Ministerium und erste Einbeziehung der Akteure auf Landesebene

Trafen die Vorbereitungen zum BVWP 1992 in Brandenburg ein sich erst im Aufbau befindliches, mit Methodik und politischer Strategie wenig erfahrenes Bundesland, so bewirken gegen Ende des Jahrzehnts die gefestigten Strukturen und der Erfahrungsschatz in der Verkehrsverwaltung einen größeren Handlungsspielraum des Landes. Dieses zeigt sich von Anfang an gut aufgestellt:

Nachdem der Bund mit der Koalitionsvereinbarung im Herbst 1998 den offiziellen Startschuss zur Überarbeitung der Verkehrswegeplanung gegeben und die Länder im März 1999 um aktuelle Projektdaten im Bereich Straße gebeten hatte, kommt es im April 1999 zu einer Unterredung des brandenburgischen Verkehrsministers mit der Vereinigung der Unternehmerverbände in Berlin und Brandenburg. Im dafür erstellten Sprechzettel des Ministeriums¹²⁴ zeigt sich die realistische Analyse der Rahmenbedingungen und eine darauf aufbauende stringente Zielsetzung der Fachebene: die demographische Entwicklung in Berlin und Brandenburg hat die Erwartungen nicht erfüllt, damit sinken auch die prognostizierten Verkehrsmengen. Potsdam rechnet mit einem gegenüber dem Plan von 1992 deutlich restriktiveren Finanzrahmen. Schließlich prophezeit das Verkehrsministerium eine stärkere Rolle des Umweltschutzes und damit des dafür auf Landesebene zuständigen Ministeriums.

Die daraus abzuleitenden drei strategischen Eckpunkte formuliert das Ministerium wie folgt:

1. den Bund davon zu überzeugen, dass viele Projekte im Grunde bereits „begonnen“ sind und keiner erneuten Überprüfung unterzogen werden können;
2. im Bewertungsverfahren regionalpolitischen Kriterien mehr Geltung verschaffen, auch hinsichtlich der Gewichtung des Umweltschutzes;
3. die Lobbyarbeit über Kontakte zwischen SPD-Landtags- und –Bundestagsfraktion, aber auch im Kreis der Verkehrsminister zu intensivieren.

Im weiteren Verlauf des Jahres 1999 erfolgen nun Konsultationen mit Kreisen und kreisfreien Städten, den regionalen Planungsgemeinschaften und der gemeinsam mit Berlin unterhaltenen

¹²⁴ vgl. Sprechzettel der Abteilung 4 des MSWV vom 07.04.1999

Landesplanungsabteilung, den Industrie- und Handelskammern sowie den Verkehrsministerien der angrenzenden Bundesländer.

Parallel gelingt unter Führung Brandenburgs zu Beginn des Jahres 2000 die Einigung aller neuen Bundesländer auf Grundsätze zur Fortschreibung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen, die in die jeweilige Landesmeldung einfließen sollen¹²⁵. In einer relativ frühen Phase der Verkehrswegeplanüberarbeitung finden wir hier ein bemerkenswertes Dokument der Länder-Selbstkoordination. Die Tatsache, dass es auf Verwaltungsebene nach Kontakten der Referatsleiter für Verkehrsplanung entstand und von den Verkehrsabteilungsleitern beschlossen wurde, scheint den alten Befund der Politikverflechtung zu bestätigen, wonach die Fachebenen länderübergreifend besser zusammenarbeiten („Ressortkumpanei“) als die Verwaltungen innerhalb eines Landes und dabei gelegentlich auch die Politik präjudizieren. Die fachliche Nähe und der institutionalisierte Austausch der Länder untereinander hat im vorliegenden Fall sicherlich eine große Rolle gespielt, aber ohne die feste Überzeugung aller Beteiligten, im Sinne der politischen Führung und Linie ihrer Häuser zu handeln, wäre es zu dem Grundsatzpapier sicherlich nicht gekommen. Auf der anderen Seite lässt sich einwenden, dass es sich im Wesentlichen um einen Forderungskatalog gegenüber dem Bund handelt, über den mangels finanzieller Konsequenzen für die Länder natürlich auch relativ schnell Einvernehmen zu erzielen ist. Inhaltlich überrascht nicht, dass zwei der von Brandenburg bereits im April 1999 formulierten Ziele auch im gemeinsamen Länderpapier eine herausragende Rolle spielen: die Zahl der von Anfang an gesetzten Projekte zu maximieren und die Kriterien für zu bewertende Maßnahmen im Sinne der neuen Länder weiterzuentwickeln, also die Strukturverbesserung gleichberechtigt neben die Bewältigung von Verkehrsmengen zu stellen.

3.3.2 Kontinuität und Wandel - die Landtagswahl 1999

Landesintern werden in Brandenburg im Herbst 1999 die politischen Karten neu gemischt. Mitten in den Arbeiten zur Bedarfsmeldung für den BVWP finden am 5. September 1999 planmäßig die Wahlen zum 3. Landtag seit der Wiedervereinigung statt. Die SPD erleidet dabei erdrutschartige Verluste von fast 15 Prozent der Zweitstimmen und ist nach 5 Jahren der Alleinregierung wieder auf einen Koalitionspartner angewiesen. Da sowohl FDP als auch Bündnis 90/Die Grünen jeweils nicht einmal 2 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen und ein Zusammengehen mit der PDS ausgeschlossen wird, kommt es zur Großen Koalition mit der CDU. Obwohl durch das Wahlergebnis angeschlagen, bleibt Manfred Stolpe vorerst Mi-

¹²⁵ Schreiben des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (MSWV) an die Verkehrsabteilungsleiter in den anderen neuen Bundesländern vom 25.02.2000, Az. 51.2; für das Land Brandenburg umgesetzt durch Schreiben des MSWV an das BMVBW vom 08.03.2000, Az. 51.2

nisterpräsident, so dass an der Spitze des Landes Kontinuität herrscht. Auch der seit 1993 amtierende Verkehrsminister Hartmut Meyer wird wieder berufen.

Inhaltlich fordern die neuen Partner in ihrem Koalitionsvertrag die „vollständige und zeitnahe Umsetzung“ des BVWP 1992 ein¹²⁶. In dem erstaunlich knapp gehaltenen Kapitel gibt es zwar auch einen eigenen Unterpunkt „Bundesfernstraßenbau“, doch enthält er neben dem erneuten Verweis auf die Realisierung des BVWP lediglich die Unterstützung für eine Verlängerung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes und die Absichtserklärung zum Verzicht auf Raumordnungsverfahren an Bundesfernstraßen. Konkrete Ausbauprojekte benennt der Vertrag nicht, auch nicht in den Ausführungen zu Schiene und Wasserstraße, mit Ausnahme eines „ökologisch vertretbaren Havelausbaus“. Bei der Schiene vereinbaren SPD und CDU die Umsetzung des Regionalbahnkonzepts und ein eigenes Investitionsprogramm, richten also keine Forderungen an den Bund. Mit diesen eher vagen Einlassungen scheinen sich beide Seiten in der kritischen Phase der Verhandlungen zum neuen BVWP Handlungsspielräume erhalten zu wollen. Konkretisierungen bleiben dem ministeriellen Aufstellungsverfahren vorbehalten und finden damit zunächst nicht den Weg in die Öffentlichkeit.

3.3.3 Abgabe der Anmeldung

Die Vorschläge Brandenburgs zur Überarbeitung des BVWP und der Bedarfspläne wurden für den Verkehrsträger Straße mit Schreiben vom 08. März 2000 und für die Schiene mit Schreiben vom 27. März 2000 – jeweils auf Abteilungsleiterebene – dem BMVBW übermittelt.

Die Anmeldung der *Fernstraßen* baut auf dem oben bereits vorgestellten gemeinsamen Papier der neuen Bundesländer auf und erklärt die 10 Maßnahmen der Liste 2 des Investitionsprogramms 1999-2002 (IP) sowie Vorhaben, für die eine Linienbestimmung erfolgt ist, für indisponibel. Das Schreiben, das alles in allem ca. 240 Einzelmaßnahmen auflistet, verweist auf den „immer noch sehr hohen Nachholbedarf“, räumt aber ein, dass „die Probleme weniger in der Bewältigung großer Verkehrsmengen als vielmehr in der unzureichenden Erreichbarkeit“ liegen. Es beklagt fehlende bzw. unzureichende Informationen zur Methodik der Bedarfsplanfortschreibung und bittet daher vorsorglich um frühe Bekanntgabe der Bewertungsergebnisse mit der Möglichkeit, seitens des Landes Alternativen einzuspeisen.

¹²⁶ vgl. Koalitionsvertrag („Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 3. Wahlperiode des Brandenburger Landtags 1999 bis 2004“), geschlossen zwischen SPD und CDU, vom 12.10.1999, Ziff. 2.2

Die Projektliste für die *Schiene* umfasst insgesamt 10 Strecken, davon 8 mit Berlin-Bezug, 3 Vorhaben mit positiven Effekten für Cottbus, 2 Projekte zur besseren Anbindung der Landeshauptstadt Potsdam und 5 Maßnahmen mit dem Vermerk „Verbindung – Osteuropa“. Im Begleitbrief betont das MSWV die Notwendigkeit zu einem *angebotsorientierten* Streckenausbau, schließt sich also der Forderung der Straßenbau-Experten nach Abkehr von der dominanten Rolle des Nutzen-Kosten-Verhältnisses an. Er verweist auf die gleichgelagerte Problematik in den angrenzenden Bundesländern sowie in Polen.

Ein Vergleich mit der nahezu zeitgleich abgegebenen Meldung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Berlin zeigt bemerkenswerte Übereinstimmungen: von den 6 Schienenprojekten, die ihren Schwerpunkt in Berlin-Brandenburg haben (Berlin meldet insgesamt 5 Vorhaben an, bei denen die Bautätigkeit ausschließlich andere Bundesländer betrafen), sind 5 auch auf der in Potsdam erstellten Liste vorhanden. Lediglich die Ertüchtigung der Strecke Berlin-Hamburg zur Hochgeschwindigkeitsverbindung fehlt im Brandenburger Pendant.

Anders als beim BVWP 92 bleibt zwischen der Abgabe der Anmeldung und der Veröffentlichung des Referentenentwurfs Zeit für intensive Abstimmungen zwischen Bundesverkehrsministerium und Land, die für beide Verkehrsträger gut dokumentiert sind.

3.3.4 Bund-Land-Abstimmung zum Verkehrsträger Straße bis zum Referentenentwurf

Eine erste Gesprächsreihe Brandenburgs mit dem Bund fand im Sommer 2000 statt, genauer gesagt am 17./18. Juli in Bonn sowie am 3. August in Berlin. In der Zwischenzeit hatte der Bund die Landesmeldung um die Bewertung einiger weniger Alternativmaßnahmen ergänzt. Das Hauptinteresse des Bundes konzentriert sich zunächst darauf, mit dem Land den Kosten- und Planungsstand der angemeldeten Maßnahmen zu überprüfen. Das MSWV übermittelt daraufhin am 17. August eine „Präzisierung“ der Landesanmeldung. Die Plausibilität der Kosten sei „durch Vergleich mit Vorhaben, die gebaut wurden bzw. die ausgeschrieben oder vergeben wurden“ nachgewiesen.

Die erste ausführliche Reaktion des BMVBW auf die Länderanmeldungen im Dezember 2000¹²⁷, in der es die Länder nachdrücklich an das Kriterium realistischer Kostenansätze erinnert, beantwortet Brandenburg mit einem Prüfauftrag an das beratende Ingenieurbüro zum Netzmodell, sieht aber in seiner schriftlichen Reaktion vom 19. Februar 2001 keinen Bedarf

¹²⁷ vgl. Rundschreiben des Abteilungsleiters Straßenbau/Straßenverkehr im BMVBW vom 15. 12.2000, Gz. S 10/20.62/145 Va 00

zur Änderung der Kostenschätzung. Stattdessen verweist das MSWV auf einige in den Listen des Bundes enthaltene, zur Abstufung vorgesehene Bundesstraßen, die „bisher nicht Bestandteil der Gespräche mit dem Bund“ gewesen seien. Brandenburg benutzt die Gelegenheit zur Nachmeldung von drei Projekten und betont die Stufen-Strategie zur Verbindung zwischen Leipzig und Lausitz: zunächst Neubau von Ortsumgehungen im Zuge bestehender Bundesstraßen, anschließend Ausbau der Bundesstraßen, und erst danach ein eventueller Bau der Autobahn 16.

Das BMVfB gibt in der Folgezeit den Startschuss zur Bewertung aller mit den Ländern abgestimmter Projekte durch das Aachener Gutachterbüro IVV. Bis zum Frühjahr 2002 passiert daher im Bund-Länder-Verhältnis relativ wenig.

In der Zwischenzeit forciert Brandenburg die Erstellung eines eigenen „Integrierten Verkehrskonzepts“. Bei den Vorarbeiten dazu kommt auch das erstmals 1992 konzipierte und bis 1996 überarbeitete „Blaue Netz“ wieder auf den Prüfstand. Im Rahmen einer verkehrswissenschaftlichen Untersuchung, die mit Bundeszuschüssen finanziert und deren Ergebnisse dem BMVfB am 17. Januar 2002 übermittelt werden, zeigen sich nach Ansicht des Landes „über die Wirkungen einzelner Abschnitte hinausgehende zusätzliche verkehrswirtschaftliche Effekte“. Gegenüber 1996 wurden dabei längere Abschnitte im Westen und Südwesten Brandenburgs aus dem Blauen Netz gestrichen, ebenso wie die Verbindung Guben-Forst und der Autobahnzubringer von Pritzwalk nach Norden zur A 24. Neu hinzugekommen ist eine Verbindung westlich von Bückwitz Richtung Sachsen-Anhalt (MSWV 2002: 23). 1996 war auch das erste Umstufungskonzept des Landes Brandenburg erdacht worden; es sollte durch Umwandlung von Bundes- zu Landesstraßen und umgekehrt die historisch gewachsene Bau- last den nunmehrigen Entwicklungserfordernissen anpassen. Im Rahmen der Arbeiten zur Integrierten Verkehrsplanung wird auch das Umstufungskonzept aktualisiert und auf 420 km jeweils ab- und aufzustufender Netzlänge festgelegt. Es überrascht nicht, dass Brandenburg eine „kilometerneutrale“ (und damit die finanzielle Belastung nicht vergrößernde) Lösung favorisiert, dennoch beweist es ein bundesfreundliches Verhalten. Das BVerfG hatte auf Klage Schleswig-Holsteins am 3. Juli 2000 befunden, dass der Bund seine Straßen nicht einseitig in die Verantwortung eines Landes abschieben kann, sondern bei fehlendem Einvernehmen mit dem Land nur die Entwidmung in Frage komme¹²⁸. Dennoch hält Brandenburg an der Umstufung als Modul der Verkehrsplanung fest und meldet gegenüber dem Bund bestimmte Maßnahmen gerade im Hinblick darauf an, dass deren Realisierung zur Abstufung anderer Bundesstraßen führe.

¹²⁸ BVerfGE 102, 167

Im März 2002, als sich die Ergebnisse der Projektbewertungen bereits abzeichnen, führt Brandenburgs Verkehrsminister Meyer ein Gespräch mit dem SPD-Bundestagsabgeordneten und Mitglied des Verkehrsausschusses Siegfried Scheffler, der von 1998 bis 2000 als Parlamentarischer Staatssekretär unter den Bundesverkehrsministern Müntefering und Klimmt diente und durch seinen Berliner Wahlkreis besonderes Verständnis für die Belange Brandenburgs aufbringen dürfte. Zur Vorbereitung des Ministers formuliert das Straßenbauplanungsreferat noch einmal die Prioritäten des Landes für den BVWP:

- zügige Realisierung der A 14 von Magdeburg über Wittenberge nach Schwerin;
- sechsstreifiger Ausbau der A 13 von Schönefeld zum Dreieck Spreewald;
- schrittweise Umsetzung des Blauen Netzes, insbesondere der Oder-Lausitz-Straße.

Die Ergebnisse des Gesprächs sind nicht bekannt.

Nachdem im Mai das BMVBW seine Rohdaten zu den Projekten breit gestreut hat, resümiert die Fachabteilung im MSWV, „dass die Bewertungsergebnisse die wichtigen Maßnahmen im Lande grundsätzlich bestätigen.“¹²⁹ Als bedeutendes noch ungelöstes Problem wird die Fernstraßenverbindung zwischen dem Raum Leipzig und der Niederlausitz dargestellt, da ein Autobahn-Neubau – wie eigentlich von Brandenburg und Sachsen gewünscht – lediglich ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,37 erbracht hat. Weitere Gespräche, auch bilateral mit Sachsen, sowie eine Ortsbesichtigung mit dem BMVBW sollen eine Entscheidung bringen.

Intern legt sich Brandenburg auf eine Kombination aus Aus- und Neubaustrecken fest. Trotz der positiven Grundstimmung scheint im Vermerk die Sorge durch, dass der Nutzen-Kosten-Faktor in den Überlegungen des BMVBW eine zu große Rolle spielen und Brandenburg aufgrund der bisherigen Bewertungsergebnisse und seiner dünnen, weiter abnehmenden Besiedlung schlecht abschneiden könnte. Die Wahrung der Länderquote aus dem BVWP 1992 wird daher als oberstes Ziel formuliert.

Bei einer Zusammenkunft von Vertretern der obersten Straßenbaubehörden der Länder am 4. Juni 2002 in Kassel übt Brandenburg scharfe Kritik daran, dass die ungeprüften und nicht abgestimmten Rohdaten vom BMVBW in den politischen Raum und damit in die Öffentlichkeit gegeben worden seien.¹³⁰

Am 3. September 2002 kommt es schließlich zu einer bilateralen Projektbesprechung zwischen Bund und Land Brandenburg in Bonn, bei der eine Reihe von Aufträgen für Projektzusammenfassungen und die Überarbeitung eingereichter Maßnahmen ergehen. Dabei gibt der Bund durchaus auch substanzielle Änderungen am Projektzuschnitt vor. So wünscht

¹²⁹ vgl. Vermerk des Referats 51 vom 30.05.2002

¹³⁰ vgl. Vermerk des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom Juni 2002 – Gz. V 1- 63 a 06-41

er u.a. Berechnungen für einen gegenüber der Anmeldung großzügigeren Ausbau von Straßenzügen (3streifig statt 2streifig), aber auch die örtliche Verlagerung von Vorhaben. Das Land kann sich mit den Anforderungen abfinden, wird doch zu diesem Zeitpunkt kein Projekt endgültig von der Liste gestrichen.

Am 1. Oktober 2002 beraten dann Vertreter Brandenburgs mit Repräsentanten von BMVWB, Bundesumweltministerium, Bundesamt für Naturschutz sowie der Gutachterin Planungsgruppe Ökologie und Umwelt GmbH über die Projekte, die mit einem hohen Umweltrisiko behaftet sind. Die Liste der umweltgefährdenden Vorhaben weist für Brandenburg immerhin 41 Einträge auf, darunter die A 16, die Bundesstraßenneubauten im Grenzbereich zu Polen oder auch die wichtige Nordverbindung B 96 Berlin-Rostock im Abschnitt von Löwenberg bis Neustrelitz.

Ziel der Gespräche ist die Auslotung von Möglichkeiten, Projekte umweltverträglicher zu gestalten oder ganz auf sie zu verzichten, wobei auch finanzielle und politische Rahmenbedingungen einbezogen werden¹³¹. Ausgehend von einem Vergleich der dem Gespräch zugrunde liegenden Projektliste und dem im Frühjahr 2003 vorgelegten Referentenentwurf lässt sich für Brandenburg festhalten, dass es nur in einigen Ausnahmefällen gelang, die Planung ökologisch problemfrei zu gestalten. Die meisten Projekte behielten den Makel eines Umweltrisikos.

3.3.5 Bund-Land-Abstimmung zum Verkehrsträger Schiene bis zum Referentenentwurf

Es überrascht nicht, dass Berlin und Brandenburg bei den Schienenprojekten auch in der Abstimmungs- und Verhandlungsphase mit dem Bund meist zusammengefasst werden. So ist es auch in der ersten großen Besprechung der Anmeldungen, die am 18. Januar 2002 in Berlin je drei Vertreter Berlins, Brandenburgs und des Bundesverkehrsministeriums sowie ein Repräsentant des Gutachterbüros ITP abhalten.

Dabei fallen bereits wichtige Vorentscheidungen: das Land Brandenburg akzeptiert, dass für die Strecken Potsdam-Braunschweig (mit Ausnahme des Knotens Magdeburg), Berlin-Rostock und Berlin-Stralsund keine Bewertungen stattfinden. Grund sind die bereits erfolgten, z.T. außerhalb des Bedarfsplans aus Eigenmitteln der Deutschen Bahn realisierten bzw. fest disponierten Ausbauvorhaben auf 160 km/h. Bei der Verbindung Potsdam-Braunschweig

¹³¹ vgl. Schreiben des BMVWB an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder vom 26.07.2002 – Gz. S10/20.70.62/63 Va 02 II

kommt das fehlende Interesse der Deutschen Bahn an hochwertigem Fernverkehr hinzu, obwohl diese Begründung des BMVBW nicht unproblematisch erscheint:

nach der durch die Bahnreform 1993 ermöglichten Öffnung des Schienennetzes für den Wettbewerb sollten die Vorstellungen der DB AG nicht allein den Ausschlag geben, sondern vom Bund sichergestellt werden, dass auch alle anderen in Frage kommenden Unternehmen kein Interesse an schnellem Reisezugverkehr haben. Zudem lässt sich einwenden, dass eine offensive Politik der Verlagerung von Verkehrsströmen auf die Schiene ggf. auch Vorleistungen des Bundes in Form hervorragend ausgebauter Strecken erfordert.

Offen bleibt bei der ersten Runde, ob die Ausbaustrecke Cottbus-Forst (als Trägerin des Schienenpersonenfernverkehrs nach Polen, insbesondere nach Breslau) sowie die Stammbahn Berlin-Potsdam vertieft untersucht werden. Für Cottbus-Forst gibt es immerhin einen begrenzten Gutachterauftrag (Potenzialabschätzung), zu Berlin-Potsdam einen verklausulierten Hinweis auf eine mögliche Förderung als Nahverkehrsstrecke, wenn die Datengrundlage ausreicht. Für die Abschnitte Berlin-Cottbus und Cottbus-Görlitz sowie die in Passow beginnende Trasse an die deutsch-polnische Grenze im Zuge der Verbindung Berlin-Stettin wird eine „Grobbewertung“ vereinbart, deren Ergebnis darüber entscheidet, ob vertiefte Untersuchungen stattfinden. Lediglich 2 Brandenburger Projekte werden bereits an dieser Stelle einer detaillierten Analyse für würdig befunden, nämlich der Ausbau der Stammstrecke Berlin-Hannover über Stendal (parallel zur bestehenden Hochgeschwindigkeitsverbindung) und die Ertüchtigung von Berlin-Dresden.

Im Mai 2002 steht dann fest, dass der Bund auch für Cottbus-Forst eine Grobbewertung durchführen lässt¹³². Für eine am 28. Juni anberaumte weitere Unterredung mit dem BMVBW legt sich die Fachabteilung des MSWV strategisch auf das Einfordern fehlender Untersuchungsergebnisse und Einstufungsvorschläge sowie auf die prioritäre Durchsetzung von drei Vorhaben fest.

Dazu gehören

- a) als neue Maßnahme: Berlin-Cottbus-Görlitz;
- b) als Maßnahmen mit einer höheren als bisher vereinbarten Dringlichkeit:

Berlin-Angermünde-Stettin/Stralsund und Berlin-Rostock.

Beim Ausbau der zwei von Berlin nach Norden führenden Magistralen handelt es sich um Vorhaben, die bereits als internationale Projekte in den BVWP 1992 Eingang gefunden hatten, unter dem Vorbehalt internationaler Vereinbarungen und nachgewiesener Wirtschaftlichkeit. Hier bestanden also trotz mancher im vergangenen Jahrzehnt eingetretener Entwicklungen – wie z.B. der Streichung des durchgehenden Personenverkehrs mit Schweden

¹³² vgl. Vermerk MSWV, Abteilung 4, vom Juni 2002 (mit Stand 15.05.2002)

seitens der DB – gute Chancen, einen Überhang geltend zu machen. Wirklich neu als Vorrangstrecke ist damit lediglich Berlin-Cottbus-Görlitz.

Im September 2002 liegen die Ergebnisse der Grobbewertung vor: Berlin-Cottbus und Cottbus-Görlitz schaffen es auf Platz 3 der 16 gemeinsam untersuchten Vorhaben, für Angermünde-Stettin reicht es zu Platz 5¹³³. Die Gutachter empfehlen daher für Berlin-Cottbus-Görlitz die Durchführung des regulären BVWP-Verfahrens, für Angermünde-Stettin die Einordnung in die Kategorie „Internationale Projekte“.

Das sozusagen „außer Konkurrenz“ in verkürzter Form bewertete Projekt Cottbus-Forst findet nicht das Wohlwollen der Gutachter: durch fehlenden Schienengüterverkehr habe die Strecke allenfalls Bedeutung für den Fernverkehr Berlin-Breslau, dem aber über Frankfurt/Oder eine deutlich schnellere Alternativroute zur Verfügung stehe. In einem Fazit schätzt das MSWV die Ergebnisse als „plausibel“ und möglicherweise akzeptabel ein.

In einem ausführlicheren Vermerk vom Oktober 2002, nach einer noch im September durchgeführten Konsultationsrunde mit dem BMVBW, hält das zuständige Referat außerdem fest, dass die Ausbaustrecken Berlin-Dresden und Berlin-Hannover (Stammstrecke über Stendal) nach Abschluss des BVWP-Verfahrens ein Nutzen-Kosten-Verhältnis größer als 1 aufweisen.

3.3.6 Reaktion auf die Veröffentlichung des Referentenentwurfs

Mit Schreiben vom 20. März 2003 übersendet das BMVBW den Referentenentwurf des Bundesverkehrswegeplanes an die Verkehrsministerien der Länder. Damit beginnt die „heiße Phase“ der Abstimmungen zwischen Bund und Land.

Das MSWV sammelt in einem undatierten Vermerk „Argumentationsmaterial für die weitere Diskussion“ und lobt die „positive Grundaussage zu Umfang und sektoraler Aufteilung des vorgesehenen Investitionsvolumens“. Skeptischer beurteilt man den Kompromiss zwischen verkehrswirtschaftlichen Erfordernissen und zu berücksichtigenden Umweltfragen. Er müsse „seine Umsetzbarkeit in der Planungspraxis noch unter Beweis stellen“.

Teilbereich Straße

Das „Argumentationsmaterial“ beginnt mit einer Darstellung der durch Hinzurechnung von GVFG- und Regionalisierungsmitteln erreichten finanziellen Parität der Verkehrsträger Schiene und Straße sowie der mehrdeutigen Aussage „Diese Entscheidung auf Bundesebene

¹³³ vgl. Vermerk des MSWV, Referat 41 vom September 2002 (Stand: 11.09.2002)

soll hier nicht kommentiert werden“. Sodann rückt die Länderquote Brandenburg in den Fokus. Mit 5,5 % aller Investitionen für Aus- und Neubau liege sie um 0,4 % unter dem Wert von 1992, und sei damit „unbefriedigend, nicht nachvollziehbar“.

Sodann rechnet der Verfasser vor, was mit den fehlenden 200 Mio. Euro an zusätzlichen Projekten in den VB gehoben werden könnte, u.a. die vollständige Umsetzung der Leipzig-Lausitz-Verbindung und die Anbindung neuer Grenzübergänge zu Polen zwischen Frankfurt und Eisenhüttenstadt sowie in Guben. Das MSWV resümiert jedoch: „Die Maßnahmen im Blauen Netz sind fast vollständig im VB enthalten“. Damit sind die verkehrswirtschaftlich besonders wichtigen Straßenzüge erfasst. Sehr sachlich wird das Instrument des „naturschutzfachlichen Planungsauftrags“ erläutert und auf die erweiterte Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag im Zuge der Haushaltsaufstellung reduziert. Das Ministerium vermisst eine Aussage zur Verteilung der Straßen-Erhaltungsmittel auf die Länder. Der Bund gebe zu erkennen, dass er den Erhaltungsbedarf für jedes einzelne Bundesland ermittelt hat und beabsichtigt, bis 2015 eine weitgehend ausgeglichene „Angebots- und Substanzqualität der Fernstraßen“ im gesamten Bundesgebiet auf der Grundlage des Modells einer „nachhaltigen Straßenerhaltung“ zu realisieren. Da das Konzept „Blaues Netz“ nicht nur Neubau, sondern auch Erhaltung beinhalte, sieht das Land hier Klärungsbedarf, reklamiert also ein Mitspracherecht auch bei den Erhaltungsmitteln. Ist dieser Wunsch verständlich? Ja und nein. Er offenbart zum einen das Quotendenken, das den gesamten BVWP-Prozess dominiert. Der Bund soll Handlungsspielraum zugunsten der Länder einbüßen. Damit könnte für sie eine höhere Planungssicherheit einhergehen. Gleichzeitig riskiert das Land aber, schon durch den BVWP auf einen womöglich unterdurchschnittlichen Anteil an den Erhaltungsmitteln festgelegt zu werden und für Korrekturen auch im parlamentarischen Bereich keine Unterstützung zu bekommen.

Da die Erhaltung des Netzes gegenüber Aus- und Neubau tendenziell weiter an Bedeutung gewinnen wird, dürfte dieses Thema in der Zukunft viele Beratungen mitbeeinflussen.

Soweit die qualitative, interessen geleitete Interpretation des Brandenburger Verkehrsministeriums. Ein objektiver Blick auf den Referentenentwurf offenbart:

von den 115 Projekten, die Brandenburg im Jahr 2000 gänzlich neu zur Bewertung eingereicht hat, erscheinen 59 – also mehr als die Hälfte – in den verschiedenen Spielarten des VB. 38 Vorhaben sind im WB, nur 7 erhalten die Einstufung „Kein Bedarf“. Die restlichen Maßnahmen wurden bereits vor dem Referentenentwurf aussortiert. Für fast 85 % der Neuanmeldungen steht also schon vor dem Beginn der offiziellen Verhandlungen der Bedarf außer Frage.

Teilbereich Schiene

Von den zehn Eisenbahnprojekten, die Brandenburg angemeldet hat, stuft der BVWP-Entwurf nur zwei in den VB ein: Berlin-Hannover und Berlin-Dresden. Die Abschnitte Berlin-Cottbus und Cottbus-Görlitz landen in der Kategorie WB, die Magistralen von Berlin nach Rostock, Stralsund und Stettin hängen als internationale Projekte von Verhandlungen mit den Nachbarn und dem anschließenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit ab.

Für 3 Vorhaben hat das BMVBW endgültig in die Kategorie „Kein Bedarf“ eingestuft:

Berlin-Potsdam über die sogenannte Stammbahn (via Steglitz), Potsdam-Magdeburg-Braunschweig und Cottbus-Forst.

In der bereits oben erwähnten Sammlung „Argumentationsmaterial für die weitere Diskussion“ hält das MSWV fest, wie das Land weiter vorgehen sollte:

- Druck auf den Bund und die Deutsche Bahn AG, die Verhandlungen mit den Nachbarländern voranzutreiben;
- Forderung nach VB für die Ausbaustrecke Berlin-Cottbus-Görlitz mit Blick auf die hohe strukturpolitische Bedeutung und die EU-Mitgliedschaft Polens;
- Verankerung der Anbindung des Flughafens Berlin-Brandenburg International in Schönefeld im BVWP;
- Suche nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten für den Ausbau Cottbus-Forst.

Gleichzeitig wird empfohlen, Verständnis für die Konzentration der Mittel auf eine Strecke Richtung Breslau (nämlich über Görlitz) zu äußern und auch die Ablehnung eines weiteren Ausbaus der Verbindung Potsdam-Magdeburg-Braunschweig hinzunehmen.

Dass der Wettbewerb unter den Bundesländern im Hintergrund eine Rolle spielt, wird sichtbar, wenn das MSWV auf den höheren Fortschritt der Verhandlungen mit den Anrainerstaaten Süddeutschlands hinweist. In einem Vermerk vom April 2003¹³⁴ befürchtet das MSWV außerdem negative Konsequenzen der Fehmarn-Belt-Brücke für die Ertüchtigung der Achse Berlin-Rostock.

Insgesamt mahnt das MSWV noch mehr Transparenz bei Struktur- und Verkehrsprognosen sowie eine verkehrsträgerübergreifende Bewertung des Gesamtverkehrsnetzes an. Es vermisst auch konkrete Maßnahmen zur Realisierung des Ziels, bis 2015 den Schienengüterverkehr um 100 % zu steigern.

¹³⁴ vgl. Vermerk des MSWV, Referat 41, vom 07.04.2003

3.3.7 Verhandlungen mit dem Bund

Noch bevor sich Land und Bund zu ersten Gesprächen über die Straßenprojekte treffen, meldet das MSWV die für diskussionswürdig erachteten Punkte an¹³⁵. Die Erhöhung der Länderquote um 200 Mio. Euro rückt hier an die 1. Stelle der Themen. Allerdings wird die gewünschte Quotenänderung nicht mit einem Verweis auf den BVWP 1992 begründet, sondern damit, dass der Bund das Südost-Brandenburg-Programm in den BVWP einberechnet habe. Implizit wird also daran erinnert, dass es sich um zusätzliche Mittel als Dank für die Unterstützung der Steuerreform 1999 handeln sollte. Unter Punkt 2 fordert das Land, die für private Betreibermodelle vorgesehenen Maßnahmen nur mit einem Wert von 50 % (und nicht 100 %) anzurechnen. Es folgen Projekte, die das Land gern in den VB aufstufen würde (im Wesentlichen die o.g. Vorhaben Leipzig-Lausitz und Grenzübergänge). An dieser Stelle folgt ein Hinweis auf das Umstufungskonzept (s.o.). Auch die Maßnahmen mit naturschutzfachlichem Planungsauftrag sollen problematisiert werden. Für den Fall finanzieller Unbeweglichkeit des Bundes möchte das MSWV „Austauschmaßnahmen“ auf die Tagesordnung gesetzt wissen.

In der bilateralen Verhandlungsrunde am 5. Mai 2003 kann zur Ausweitung der Länderquote und der Mittelhöhe für Betreiber-Modelle kein Einvernehmen erzielt werden: das BMVBW verweist auf die Übernahme laufender und fest disponierter Vorhaben ohne Nutzen-Kosten-Betrachtung, daher habe auch das Südost-Brandenburg-Programm berücksichtigt werden müssen¹³⁶. Im Übrigen steige die Quote Brandenburgs bei Betrachtung ohne die VDE von 4,8 auf 5,7 %. Die Betreibermodelle haben nach Ansicht des BMVBW den Nachteil, dass ihr Zustandekommen nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden könne und daher keine Alternative zur Veranschlagung der Gesamtkosten bestünde. Erfolgreicher verlaufen die Gespräche hinsichtlich der Änderung von Dringlichkeitseinstufungen. In den VB kommen demnach – vorbehaltlich Zustimmung der BMVBW-Leitung – u.a. die B 190n als Zubringer zur geplanten A 14 Magdeburg-Schwerin und diverse Ortsumgehungen. Lediglich ein Projekt schafft es, von ‚Kein Bedarf‘ zum VB aufzusteigen: die Ortsumgehung Forst. Bei der Zuführung zum Grenzübergang Eisenhüttenstadt bezweifelt der BMVBW die Baulastträgerschaft des Bundes. Ferner bleiben eine ganze Reihe von Vorhaben als „noch nicht entscheidungsreif“ auf der Agenda, so insbesondere die A 16. Gründe sind u.a. fehlende Bewertungen und Kompensationsangebote sowie ausstehende Einigungen über ein Umstufungskonzept zwischen Landes- und Bundesstraßen. Für die Erweiterung des Berliner Autobahnringes zwischen AD Havelland und AD Werder sieht der BMVBW keine Bauwürdigkeit.

¹³⁵ vgl. Schreiben MSWV an das BMVBW, Ref. S 10, vom 25.04.2003 – Gz. 51.2

¹³⁶ vgl. Ergebnisprotokoll des BMVBW vom 05.05.2003 – Gz. S 10/20.70.62/30 Va 03

In den weiteren Gesprächen auf höherer Ebene, die bis zum 20. Juni 2003 stattfinden, erzielt Brandenburg dann einen Erfolg fast auf ganzer Linie, so u.a. die Anerkennung eines VB für eine neue Bundesstraße zum Grenzübergang Eisenhüttenstadt, die Zusage zum Bau von Ortsumgehungen in der Uckermark – womit die Beförderung zur Bundesstraße verbunden ist – sowie die komplette Übernahme der Leipzig-Lausitz-Trasse in die höchste Dringlichkeitskategorie. Auch bereits im Tausch mit anderen Maßnahmen zurückgestellte Vorhaben rücken wieder in die Top-Priorität ein. Lediglich beim Berliner Autobahnring bleibt der Bund hart.

Während die internen Papiere die hohe Zufriedenheit der Brandenburger Landesregierung ausdrücken, hält sich das Kabinett nach außen zurück. Anders als 1992 gibt es keine Pressemitteilung über die Haltung zum BVWP-Entwurf nach den Abstimmungsrunden mit dem Bund, obwohl das Verhandlungsergebnis mehr als günstig ausfiel. Lediglich die Befassung des Kabinetts mit den Ergebnissen ist übermittelt¹³⁷.

Wollte man eventuell Bundesverkehrsminister Stolpe schonen, dessen Unparteilichkeit gegenüber Brandenburg, dem er 12 Jahre als Ministerpräsident diente, sonst in Frage gestellt worden wäre? Oder ging es darum, die bevorstehenden Bundestagssitzungen zu den Bedarfsplänen nicht mit demonstrativ zur Schau gestellter Genugtuung zu belasten?

In der einzigen auffindbaren Verlautbarung hatte Verkehrsminister Meyer bereits am Tag der Übersendung des Referentenentwurfs große Zufriedenheit signalisiert, die kaum steigerungsfähig war¹³⁸ („unsere vordringlichen Vorhaben ... untergebracht“, „Steigerung der Länderquote“).

3.3.8 Wahrung brandenburgischer Interessen in Landtag und Bundestag

Die Übermittlung der BVWP-Rohdaten im Mai 2002 hatte schon früh zur Politisierung des Verfahrens geführt. Dies setzte sich auch nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs fort. Der Parlamentarische Staatssekretär im BMVBW Großmann führt zeitnah ein Briefing für Mandatsträger auf Bundesebene durch. Der SPD-Bundestagsabgeordneten Danckert – dessen Wahlkreis südöstlich von Berlin liegt – schlägt Brandenburgs Verkehrsminister Meyer daraufhin am 8. April 2003 ein Gespräch vor, um noch vor den bilateralen Abstimmungen mit dem BMVBW „eine gemeinsame Linie“ zu finden. Er bezieht dabei auch den SPD-Kollegen Vogelsänger ein, der den Osten Brandenburgs im Bundestag vertritt. Letztlich wird die Unterredung auf den 12. Mai gelegt, wenn die Ergebnisse der Bund-Land-Konsultationen auf Arbeitsebene bereits feststehen und die Verhandlungen in die politische Arena kommen.

¹³⁷ Hinweis des SPD-Abgeordneten Dellmann in seiner Landtagsrede vom 25.06. 2003 (vgl. Plenarprotokoll 3/77, S. 5255)

¹³⁸ vgl. Pressemitteilung des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 19.03.2003

Zur Vorbereitung übersendet der StS des MSVW Appel den SPD-Politikern, aber auch je einem Vertreter von CDU/CSU und FDP, das Argumentationsmaterial des Landes zum BVWP-Entwurf. Brandenburg bringt also seine Hilfstruppen in Stellung.

Die Rolle des Landtags

Die Befassung des Landtags mit den Arbeiten am BVWP 2003 beginnt früh. Bereits im September 2000 richtet Verkehrsminister Meyer ein Schreiben an die Vorsitzenden aller Fraktionen im Brandenburger Landtag mit der Bitte um politische Unterstützung der Bedarfsanmeldung. Bemerkenswert ist die explizite Feststellung, dass die Durchsetzung der Landesinteressen „auf Verwaltungsebene (...) nur bis zu einem gewissen Grad realisierbar“ sei. Er fügt die Liste der vom Bund aktuell indisponibel gestellten bzw. zur weiteren Bewertung zugelassenen Projekte des Landes bei. Damit legt er den Grundstein für eine kontinuierliche politische Begleitung des Aufstellungsprozesses.

Im November 2000 führt Minister Meyer vor dem zuständigen Ausschuss für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr ferner aus, dass die Abarbeitung des gültigen BVWP 1992 durch seine Unterfinanzierung zugunsten von „Einzelprogrammen“ in den Hintergrund getreten sei.¹³⁹ Brandenburg habe beim Investitionsprogramm und durch die Sondermittel aus der Steuerreform für Südostbrandenburg überdurchschnittlich profitiert. Er erwähnt, dass sein Haus „um jede Maßnahme kämpfen“ werde; eine Diskussion dazu findet nicht statt.

Fast ein Jahr später kommt es auf Antrag der CDU im Ausschuss zum „Bericht des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr über die Bedeutung der Straßenverkehrsinfrastruktur für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des Landes Brandenburg“¹⁴⁰. Die CDU befürchtet, dass aufgrund der deutlich sichtbaren Erfolge im Straßenbau der neuen Länder die Durchsetzung weiterer Projekte schwieriger werden könnte, obwohl weiterhin eine „erhebliche Infrastrukturlücke“ zu den alten Bundesländern bestehe. Daher möchte die CDU Argumente sammeln, die vor allem auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorteile des Straßenaus- und -neubaus abzielen.

Das Ministerium verweist auf das Ziel, „Erreichbarkeit und Mobilität in der Fläche des Landes“ sicherzustellen und damit die Ausgangsposition für die wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern, ohne in das freie Spiel der Marktkräfte eingreifen zu können.

¹³⁹ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Protokoll 3/240 des Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 23.11.2000, S. 12ff.

¹⁴⁰ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Protokoll 3/422 des Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 18.10.2001, S. 8ff.

Erst am 6. Mai 2003, einen Tag nach den bilateralen Verhandlungen Brandenburgs mit dem Bund auf Arbeitsebene, gibt StS Appel vom MSWV dem Ausschuss einen Überblick zum BVWP-Referentenentwurf¹⁴¹. Dabei geht es zunächst um die Schiene, dann um die Wasserstraße und erst zum Schluss um die Straßenprojekte. Die Dramaturgie folgt also dem Verhandlungserfolg, sind doch bei der Schiene die größten „Ausfälle“ zu beklagen: so verweist Appel auf das gebremste Engagement des Bundes für die Verbindungen Berlins zu den Ostseehäfen und die Ablehnung des Projekts Potsdamer Stammbahn (Wiederherstellung der direkten Verbindung zwischen Berlin und Potsdam).

Im Bereich Straße beklagt Appel die Absenkung der Länderquote im Vergleich zum BVWP 1992 um 0,4 % bzw. 200 Mio. €, die man noch nachverhandeln müsse. Er gibt aber offen zu, „die Maßnahmen im Blauen Netz seien fast vollständig im Vordringlichen Bedarf enthalten“. Als einziges konkretes Manko erwähnt er die fehlende Zusage für einen zwischen Frankfurt und Eisenhüttenstadt gelegenen Grenzübergang zu Polen. Der Staatssekretär bestätigt den Verzicht auf den Bau der A 16 zugunsten eines dreistreifigen, kreuzungsfreien Ausbaus der B 169.

Nachfragen und Diskussionsbeiträge gibt es fast ausschließlich seitens CDU und oppositioneller PDS. Während gleich zwei Abgeordnete der CDU den Verzicht auf die A 16 kritisieren und sich u.a. auf Zusagen von Bundesverkehrsminister Stolpe berufen, konzentriert sich die PDS eher auf kleinräumige Maßnahmen.

Entlarvend wirkt die Aussage des Staatssekretärs zum Ausbau des Grenzübergangs Schwedt/Oder. Er gibt zu, die polnische Seite habe Zweifel an der Wirtschaftlichkeit. Brandenburg wolle aber an dem Projekt im VB festhalten, „da dann gegebenenfalls Tauschmöglichkeiten bestünden“. Es kann dahingestellt bleiben, ob der Regierungsvertreter ebenfalls die Wirtschaftlichkeit in Frage stellt oder allein wegen der polnischen Haltung das Scheitern voraussieht. Jedenfalls wird hier relativ klar ausgeführt, dass ein Maximalwunschzettel des Landes die Verhandlungsposition gegenüber dem Bund aufwertet.

In derselben Ausschusssitzung stellt die Landesregierung auch noch das überarbeitete Integrierte Verkehrskonzept IVK 2002 vor, das keine Einzelmaßnahmen enthält, sondern grundlegende Aussagen zur Landesverkehrspolitik, zur Verzahnung der Verkehrsträger und zum Verhältnis zwischen Aus- bzw. Neubau und Erhaltung macht.

Die Präsentationen zum BVWP-Entwurf und zum IVK sollen die Abgeordneten von der Handlungsfähigkeit und Durchsetzungskraft der Brandenburger Landesregierung in Fragen der Verkehrsplanung und -politik überzeugen. Dies gelingt uneingeschränkt, da die Erfolge

¹⁴¹ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Protokoll 3/806 des Ausschusses für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 06.05.2003, S. 6ff.

im naturgemäß besonders wählerwirksamen Bereich Straße beachtlich sind und außerdem seit Bildung der Großen Koalition zwischen SPD und CDU auf Landesebene im Jahr 1999 die Opposition im Landtag nur aus PDS und DVU mit einem Sitzanteil von lediglich knapp über 30 % besteht.

So überrascht es dann auch nicht, dass die Regierung und die sie tragenden Parteien zunächst keine weitere formale Einbindung des Landtags in Sachen BVWP vorsehen. Es bleibt der oppositionellen PDS vorbehalten, einen Antrag mit Nachbesserungsbedarf einzubringen und am 21. Mai 2003 im Landtagsplenum vorzustellen.

Die PDS-Abgeordnete Tack eröffnet die Debatte mit einer Globalkritik am BVWP im Allgemeinen sowie an der Haltung der Landesregierung im Besonderen. Sie bemängelt die suboptimale grenzüberschreitende Kooperation mit Polen und die Zerstörung zahlreicher ökologisch wertvoller Bereiche. Der verkehrspolitische Sprecher der SPD Dellmann, der 2006 zum Verkehrsminister avancierte, zeigte sich „nicht unzufrieden“ mit dem für Brandenburg erreichten Ergebnis und nannte als wichtigste Projekte: den Grenzübergang in Eisenhüttenstadt, die A 14 für den nordwestlichen Landesteil, eine strukturverbessernde, nicht nur den Transit beschleunigende Trasse durch die Lausitz sowie die Eisenbahnstrecken Berlin-Stettin und Cottbus-Görlitz.

Der CDU-Abgeordnete Schrey erwähnt eine in Arbeit befindliche gemeinsame Bewertung der Koalitionsfraktionen, projektbezogen macht er lediglich seine Unterstützung für die A 16 im Süden Brandenburgs deutlich.

Verkehrsminister Meyer betont abschließend den Nachbesserungsbedarf mit der Zielrichtung, noch mehr Projekte für den BVWP zu „qualifizieren“, ohne dass andere herausfallen. Die Stärkung des Schienengüterverkehrs, allerdings nicht mit den kommerziell erfolglosen Methoden der „rollenden Landstraße“, sei eine der Hauptherausforderungen.

Mit einer detaillierten Aufzählung der Planungsschritte, in denen die Umweltverträglichkeit bereits thematisiert wird, wendet er sich gegen das „grüne Sternchen“, also den besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag des BVWP.

Er plädiert auf der Projektebene für eine leistungsfähige Achse zwischen Leipzig und dem Lausitzer Raum, zunächst als dreistreifige Bundesstraße mit Ortsumgehungen. Die Eisenbahn Leipzig-Cottbus müsse aber auch ausgebaut werden, ebenso wie die Trassen in die polnischen Zentren Stettin, Posen und Breslau.

Am 11. Juni 2003 kommt es im Hauptausschuss, der für die Beziehungen zwischen Berlin und Brandenburg zuständig ist, zu einer Unterrichtung der Abgeordneten über die Verkehrsplanung für die Region Berlin-Brandenburg, die von den Verkehrsstaatssekretären Berlins und Brandenburg, Maria Krautzberger und Clemens Appel durchgeführt wird. Zu den Teil-

nehmern gehören auch die Mitglieder des Ausschusses für Berlin und Brandenburg des Abgeordnetenhauses Berlin. Die Bundesverkehrswegeplanung steht im Mittelpunkt der Diskussion¹⁴².

Staatssekretärin Krautzberger verweist auf gemeinsame Erfolge der beiden Länder, so z.B. die erstmalige Aufnahme der Schienenausbaustrecke von Berlin über Angermünde nach Stettin. Sie berichtet ferner von Gesprächen „auf unterschiedlichsten Ebenen“ der ostdeutschen Landesverwaltungen zur Durchsetzung von Projekten, die im besonderen Zusammenhang mit der EU-Erweiterung stehen.

Staatssekretär Appel wiederholt, dass Brandenburg sich im Bereich Straße gut bedient sieht. Wie seine Vorrednerin fordert er die Verankerung der Fernverkehrsanbindung des neuen Flughafens Berlin-Brandenburg International. Lediglich bei der Wasserstraßenplanung lässt er Diskrepanzen mit Berlin erkennen, da Brandenburg den Ausbau des Teltowkanals fordert.

Auf Nachfragen der Abgeordneten reagierend, stellt er auch die vielfältigen gemeinsamen Bemühungen zur Aufnahme der Bahnstrecke Berlin-Görlitz in den VB heraus. Größeren Raum nehmen die neuen Bedenken der polnischen Seite zur Einrichtung des Grenzübergangs Schwedt-Nord ein. Auf den Vorwurf seitens der PDS, zu viele Ortsumgehungen beantragt zu haben, entgegnet der Staatssekretär, dass „Schiene und ÖPNV (...) in bestimmten Landstrichen Brandenburgs keine Alternative“ seien. Außerdem könne man Maßnahmen tauschen, wenn sich die Kosten-Nutzen-Werte später ändern sollten. Hier liegt also das Land ganz auf der Linie des Bundes: jeder Verkehrsträger wird finanziell separat betrachtet, Verschiebungen des Mittelvolumens von der Straße zur Schiene werden nicht einmal ansatzweise als wünschenswert bezeichnet.

Wie selbstbewusst sich andererseits die Länder hinsichtlich ihrer Wünsche fühlen, wird an der Aussage von Staatssekretärin Krautzberger deutlich, der Bund habe ohne Berliner Antrag den Ausbau der Autobahn A 115 auf Berliner Gebiet in den WB aufgenommen. Dies sei „ungewöhnlich“ – sie bezeichnet den gesamten Vorgang außerdem als „Anekdote“. Hier werden also der Gestaltungsanspruch des Bundes bzw. auch die rechtliche Situation, wonach die Planungshoheit allein beim Bund liegt, offen in Frage gestellt. Zitat: „Wir gehen davon aus, dass das Vorhaben gestrichen wird“.

Festzuhalten bleibt aber, dass eine enge Abstimmung zwischen Berlin und Brandenburg für die herausragenden Projekte des Bundesverkehrswegeplans stattgefunden hat.

¹⁴² Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Ausschussprotokoll 3/833 des LT Brandenburg (57. Sitzung des Hauptausschusses) vom 11.06.2003, S. 18ff.

Keine vier Wochen später beantragt die SPD eine aktuelle Stunde zur „Novelle des Bundesverkehrswegeplanes.“ Sie möchte – so Fraktionschef Fritsch in seinem Schreiben an den Landtagspräsidenten – „rechtzeitig noch vor der Verabschiedung im Bundeskabinett ein politisches Signal an die Bundesregierung richten.“¹⁴³ Nach Abschluss der Verhandlungen mit dem Bund gilt es, in dieser parlamentarischen Sitzung am 25. Juni 2003 Bilanz zu ziehen. Die SPD dominiert die Aussprache mit 4 von 7 Redebeiträgen.

Besonders schwierig ist die Ausgangsposition der CDU; nur ein Jahr nach dem Verlust der Macht im Bund ging sie in Brandenburg 1999 eine große Koalition mit der SPD ein, während der Bundesverkehrswegeplan ein Produkt der rot-grünen Regierung in Berlin ist. Zwischen Wahrung des Koalitionsfriedens in Potsdam und Opposition gegen das Berliner Modell gilt es, einen gangbaren Mittelweg zu finden. Der verkehrspolitische Sprecher Schrey (CDU) versucht es mit einer zweigeteilten Rede. Am Anfang kritisiert er den BVWP insgesamt und formuliert sehr deutliche Erwartungen an den brandenburgischen Verkehrsminister. Schrey hält den BVWP für unterfinanziert, mindestens 26 Milliarden Euro würden fehlen; zur Schließung der Lücke solle man auf die Mauteinnahmen zurückgreifen. Er verlangt eine höhere Entschädigung der Länder für deren Planungskosten. Brandenburg selbst müsse aber auch die Kraft für eine Verstetigung der Mittel beim Landesstraßenausbau und –erhalt aufbringen. Direkt an Verkehrsminister Meyer gewandt fordert er eine Erhöhung der Quote beim VB der Straßenprojekte und vertraut auf Meyers Verhandlungsgeschick in Bezug auf die internationalen Maßnahmen. Konkrete Verbesserungen erhofft er sich für den Grenzübergang zwischen Eisenhüttenstadt und Frankfurt/Oder, die „nicht angemessen“ berücksichtigten Schienenstrecken zwischen Berlin und Stettin bzw. Görlitz sowie für die Lausitz, die eine Autobahn brauche. Die bisher im Plan verankerte Bundesstraßenlösung reiche nicht aus.

Die SPD ist in ihrer Kritik am Verkehrswegeplan erwartungsgemäß deutlich verhaltener. Der verkehrspolitische Sprecher Dellmann weist auf die schwierigen Rahmenbedingungen in Brandenburg hin: Bevölkerungsverlust, die Sogwirkung der Metropole Berlin, die EU-Osterweiterung und die zunehmende Individualmotorisierung. Projektbezogen unterstreicht er die Wichtigkeit der Verbindungen zu Polen, des Grenzübergangs zwischen Frankfurt und Eisenhüttenstadt sowie bei Schwedt. Bei der Schiene hebt er die Ertüchtigung der Strecken nach Stettin, Cottbus und Görlitz hervor. Besonderen Nachholbedarf erkennt Dellmann in der Lausitz.

Die PDS-Abgeordnete Tack kritisiert zu viele alte und von Lobbyisten eingebrachte Projekte und verfährt die These „Instandhaltung geht vor Neubau“. Im BVWP vermisst sie Transpa-

¹⁴³ vgl. Schreiben der SPD-Landtagsfraktion an den Präsidenten des Landtages Brandenburg vom 17.06. 2003

renz und Wirtschaftlichkeit. Sie fordert mehr Grenzübergänge zu Polen sowie den Ausbau von Nebenfernstrecken wie Ostbahn und Wriezener Bahn (Berlin-Küstrin, Berlin-Wriezen).

Die DVU-Parlamentarierin Hesselbarth setzt sich primär für die Wasserstraßen ein, deren Gewicht sie im Plan nicht erkennen kann. Fundamentalkritik übt sie an der nicht transparenten Überarbeitung des BVWP.

Verkehrsminister Meyer verweist auf die Erfolge seiner Politik: die Senkung des Brandenburger Anteils am vordringlichen Fernstraßenbedarf falle nicht so hoch aus wie bei anderen Ländern, die wichtigsten Maßnahmen des Blauen Netzes seien gesichert, die Verbindung Leipzig-Lausitz könne vierspurig geplant werden, und auch die peripheren Regionen wie Prignitz und Uckermark profitierten. Die Verhandlungen mit Polen bezeichnet er allerdings als schwierig. Zum Abschluss ergreift noch einmal, von der PDS herausgefordert, Reinhold Dellmann von der SPD das Wort und verweist darauf, dass die brandenburgische Landesregierung eine belastbare, vernünftige Strategie verfolge, wie sie insbesondere im Integrierten Verkehrskonzept 2002 zum Ausdruck komme. Nicht jede Ortsumgehung, die in der Region gefordert würde, habe darin Eingang gefunden. Insgesamt hätten Brandenburg und Bund die richtigen Prioritäten gesetzt.

Ein formeller Beschluss wird nicht gefasst, die ausführliche Begleitung des BVWP durch den Landtag endet an dieser Stelle.

Die Beratung der Bedarfsplangesetzentwürfe im Bundestag

Teilbereich Straße

Nach Kabinettsbeschluss und Einbringung der Gesetzentwürfe für die Straßen- und Schienenbedarfspläne verlagert sich die Auseinandersetzung in den Deutschen Bundestag.

Dort befasst sich am 12. November 2003 der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erstmals mit dem Entwurf zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes. In der weitgehend allgemein gehaltenen Diskussion werden punktuell auch schon Länderprojekte angesprochen¹⁴⁴. Der Brandenburger SPD-Abgeordnete Danckert weist darauf hin, dass in seinem Bundesland kein Projekt scheitere. Er verteidigt vehement die Länderquote und wirft den CDU-Abgeordneten vor, Gespräche zu Brandenburg verweigert zu haben. Sein Parteifreund Vogelsänger nennt ausdrücklich den konsensorientierten Verhandlungsansatz Brandenburgs, der – anders als z.B. in Bayern und Sachsen (also unionsregierten Ländern) –

¹⁴⁴ Alle Aussagen zitiert nach Kurzprotokoll Nr. 15/23 der 23. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 12.11.2003, S. 16ff.

auch Bereitschaft zum Austausch von Maßnahmen beinhalte. Als Erfolge vermeldet er die in Nachverhandlungen verankerte Oderbrücke nördlich von Eisenhüttenstadt und die Ortsumgehung Forst. Mit der Oder-Lausitz-Trasse bereite sich Brandenburg auf die EU-Osterweiterung vor. Einer Autobahn von Torgau nach Cottbus erteilt er eine Absage, da diese bei starren Länderquoten zu Lasten vieler anderer Projekte gehe; der Ausbau der Bundesstraßen im betroffenen brandenburgischen Gebiet sei durchgängig im VB. Eine echte Auseinandersetzung um einzelne Maßnahmen findet an dieser Stelle noch nicht statt, diese erfolgt erst über vier Monate später:

Am 24. März 2004 berät der Ausschuss die brandenburgischen Straßenprojekte. Längere Diskussionen gibt es dabei zu 5 Maßnahmen, wobei die Ortsumgehung Potsdam als einziges Vorhaben nicht bereits im Land selbst bzw. zwischen Land und Bund intensiver verhandelt worden war. Stattdessen würden aber, wie der Vorsitzende des Ausschusses bekanntgibt, „stapelweise Briefe und Emails zu diesem Projekt“ aus der Bevölkerung gegen die Maßnahme vorliegen. Das BMVBW, vertreten durch PStS Großmann, verweist auf die Anmeldung Brandenburgs und den hohen Nutzen-Kosten-Quotienten¹⁴⁵.

Breiteren Raum nimmt die Diskussion um die Verbindung Leipzig-Lausitz (LeiLa) ein, die von Leipzig bis Torgau als Autobahn A 16, von dort bis vor die Tore von Cottbus als Bundesstraße mit zahlreichen Ortsumgehungen im Bedarfsplan steht. Die FDP bezweifelt, ob diese Zweiteilung Sinn macht. Die CDU/CSU verweist auf die Verkehrsprognosen, die eine durchgehende Autobahn zur Zeit nicht rechtfertigten. Die SPD ruft in Erinnerung, dass eine Bundesstraße sehr viel schneller realisierbar sei als ein Autobahn-Neubau.

Beim nächsten Tagesordnungspunkt, der Oder-Lausitz-Straße, demonstriert das Bundesverkehrsministerium besonders deutlich die „Fachbruderschaft“ mit Brandenburg. Die kritischen Fragen der Abgeordneten Behm (Bündnis 90/Die Grünen) zur prognostizierten Verkehrsbelastung und zur Umweltverträglichkeit der Trasse, werden gleich von drei Vertretern des BMVBW mit Hinweis auf die einvernehmlichen Planungen von Bund und Land beantwortet. Man habe „mit Brandenburg an neuen Netzkonzeptionen gearbeitet“, die „Konzeption mit der Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg in den letzten Jahren sehr konsequent verfolgt“ und „zusammen mit dem Land Brandenburg (...) seit vielen Jahren ein Netz unterhalb der Qualität einer Autobahn“ verhandelt. Die Oder-Lausitz-Trasse sei auch aus verkehrsgeographischer Sicht als Gegengewicht zu den sonst einseitig auf Berlin ausgerichteten Fernverkehrsstraßen Brandenburgs wichtig; sie brächte eine erhebliche Verbesserung für die Erreichbarkeit regionaler Zentren untereinander.

¹⁴⁵ Alle Aussagen zitiert nach Kurzprotokoll Nr. 15/38 der 38. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 24.03.2004, S. 11ff.

Die zwei geplanten neuen Grenzübergänge zu Polen bilden den abschließenden Schwerpunkt der Beratungen im Ausschuss. Die Abgeordnete Behm fragt in Bezug auf Ortsumgehung und Grenzübergangsstelle bei Schwedt wiederum nach der Belastbarkeit der Verkehrsprognose und der ökologischen Verträglichkeit. Der SPD-Abgeordnete Vogelsänger hält dem entgegen, der Streit werde „umsonst“ geführt, da „Brandenburg das Projekt angemeldet (...) und ein großes Interesse daran habe“. Diese Argumentation ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Zum einen positioniert sich die SPD hier deutlich gegen ihren Bundeskoalitionspartner Bündnis 90/Die Grünen, zum anderen werden die wissenschaftlichen Grundlagen des BVWP völlig außer acht gelassen, als wenn der Wunsch des Landes allein ausschlaggebend sei. Derselbe Abgeordnete verweist beim Tagesordnungspunkt „neuer Grenzübergang zwischen Frankfurt/Oder und Eisenhüttenstadt“ auf die zahlreichen positiven Gespräche mit der polnischen Seite, fragt aber andererseits, ob ein zwischenstaatliches Abkommen und ein Finanzierungsabkommen erforderlich seien. Anscheinend sind die Gespräche ohne Kenntnis des grundlegenden rechtlichen Rahmens erfolgt, was ein weiteres Indiz für den Primat der Politik liefert.

Entscheidungen zu konkreten Projekten fallen in dieser Ausschusssitzung noch nicht. Allerdings gibt es am Tag danach ein Telefonat zwischen PStS Großmann und dem neuen Brandenburger Verkehrsminister Szymanski, der das Amt im Oktober 2003 übernommen hatte. Wie Großmann am 29. März 2004 noch einmal schriftlich bestätigt¹⁴⁶, haben beide Politiker schon am 11. März zugestimmt, den Berliner Westring-Ausbau (A 10) teilweise in den WB zurückzustufen und das frei werdende Geld für den dreistreifigen Ausbau der Leipzig-Lausitz-Verbindung einzusetzen. Großmann ist in dieser Phase aber nicht mehr Herr des Verfahrens und ermuntert daher die SPD-Bundestagsfraktion, einen entsprechenden Änderungsantrag einzubringen.

Dieser liegt dann bei der Ausschusssitzung am 5. Mai 2004 vor; in ihrem Verlauf spielen Brandenburger Projekte nur noch eine marginale Rolle. PStS Großmann nimmt zum mit Brandenburg gefundenen A10-Kompromiss Stellung: der südliche Abschnitt, mit positiver Bevölkerungsentwicklung und entsprechend wachsendem Verkehr ausgestattet, bleibt im VB, der nördliche Bereich geht in den WB zurück. Die dadurch frei werdenden Mittel kommen der – nicht bedarfsplan-, aber kostenrelevanten – Dreistreifigkeit der Leipzig-Lausitz-Trasse zugute¹⁴⁷. Insgesamt sind die Abgeordneten aufgefordert, über 25 Anträge der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen abzustimmen; hiervon werden immerhin 21 einstimmig, al-

¹⁴⁶ vgl. Brief des BMVBW vom 29.03.2004 – Gz. S10/20.70.62/39 Va 04

¹⁴⁷ vgl. Kurzprotokoll Nr. 15/47 der 47. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 05.05.2004, S. 17f.

so mit Unterstützung von CDU/CSU und FDP, angenommen. Sie betreffen fast ausschließlich Aufstufungen von Ortsumgehungen in den VB.

Die von CDU/CSU und FDP eingebrachten Änderungsanträge werden sämtlich abgelehnt; z.T. wird ihnen aber durch die zuvor angenommenen Anträge entsprochen. Besonders deutlich wird dies bei der Leipzig-Lausitz-Trasse, für die CDU und CSU 13 Einzelmaßnahmen angemeldet hatten.

Zwei weitere Höherstufungen in den VB erfolgen im Rahmen der abschließenden Ausschusssitzung am 16. Juni 2004, ohne dass es noch einmal zu Beratungen in der Sitzung selbst gekommen wäre.

Der Bundestag beschließt das Fernstraßenausbaurechtsgesetz am 1. Juli 2004. Nach Befassung des Bundesrates wird es am 4. Oktober 2004 verkündet.

Teilbereich Schiene

Die Brandenburg betreffenden Eisenbahnprojekte werden im parlamentarischen Verfahren kaum thematisiert. Für die erste Befassung des Bundestagsverkehrsausschusses am 28. Januar 2004 stellt lediglich die CDU/CSU-Fraktion zwei Beratungsanträge, und zwar für die im VB als neues Vorhaben befindliche Ausbaustrecke Berlin-Görlitz und für die bislang nicht berücksichtigte Verbindung von Cottbus über Forst an die deutsch-polnische Grenze, die das Land in den Verhandlungen mit dem Bund nicht hatte durchsetzen können.

Bei der Verbindung Berlin-Görlitz geht es um eine Verknüpfung mit dem Ausbauprojekt Hoyerswerda-Horka-Grenze zu Polen, die das BMVBW in Aussicht stellt - man sei mit der polnischen Seite in Gesprächen über einen „zeitnahen Ausbau“¹⁴⁸. Mit Aufwertung der Strecke Cottbus-Forst-Grenze möchte die CDU/CSU ein attraktives Schienenverkehrsangebot zwischen Berlin und Breslau schaffen.

In der entscheidenden Sitzung des Ausschusses am 5. Mai 2004 kommt dann überhaupt kein brandenburgisches Schienenprojekt mehr zur Sprache bzw. zur Abstimmung, der Entwurf zur Änderung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege wird also - was Brandenburg betrifft - ohne Änderungen vom Ausschuss und später auch vom Plenum des Bundestages sowie vom Bundesrat gebilligt.

¹⁴⁸ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Kurzprotokoll Nr. 15/28 der 28. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 28.01.2004, S. 16

Bilanz des parlamentarischen Verfahrens aus der Sicht Brandenburgs

Im Bereich Schiene profitiert Brandenburg von den zahlreichen, im Konsens mit dem Land Berlin und der Deutschen Bahn bereits im Gesetzentwurf verankerten Maßnahmen. Daher ist bei den Regierungsparteien auch überhaupt kein Korrekturbedarf festzustellen.

Im Bereich Straße hatte Brandenburg ursprünglich 270 Vorhaben angemeldet. Davon gelangten 206 Projekte in den BVWP; diese Zahl ist auch nach dem parlamentarischen Verfahren unverändert. Allerdings wurde bei 15 Maßnahmen die Einstufung der Dringlichkeit zu Gunsten des Landes verändert.

133 der 206 Projekte, also fast zwei Drittel, befinden sich im VB und 30 im VB mit besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag.

2 Projekte erscheinen in der Kategorie ‚Weiterer Bedarf mit Planungsrecht‘, 29 im ‚Weiteren Bedarf‘ und 12 im ‚Weiteren Bedarf mit festgestelltem hohem ökologischen Risiko‘.

51 (Teil-)Projekte schaffen es 3 Jahre später in den Investitions-Rahmenplan, der bis 2010 angelegt ist.

3.4 Die Rolle des Landes Brandenburg bei den BVWP 1992 und 2003 - eine Bilanz aus politiktheoretischer Sicht

Auch wenn sich die Aufstellung und Verabschiedung des BVWP 1992 in den Formen der hierarchischen Politikverflechtung abspielt, so muss der Bund gegenüber Brandenburg seine starke Position gar nicht ausspielen. Der auf nationaler Ebene formulierte Wille zum Aufbau Ost mit entsprechender finanzieller Unterlegung, der unbestrittene Nachholbedarf bei der Infrastruktur aller Verkehrsträger und das nachvollziehbare Konzept des Landes zu Auf- und Abstufungen lassen praktisch keine Niveau- oder Verteilungsprobleme entstehen. Ein bilaterales Chefgespräch auf Ministerebene vor Verabschiedung des BVWP findet deshalb gar nicht erst statt, das „winset“ ist schon vorher herausgearbeitet worden.

Innerhalb des Landes herrscht hoher Gleichklang bei den Beteiligten, ein Interaktionsproblem ist nicht erkennbar. Erst mit der Nachschiebeliste zur Erweiterung des Projektvolumens im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens werden parteipolitische Auseinandersetzungen sichtbarer, da sich der Bund mit seiner CDU/CSU/FDP-Mehrheit gegen die Wünsche des Landes stellt und zahlreiche Höherstufungen durchsetzt.

Beim BVWP 2003 stellt sich die Ausgangslage schon deutlich komplizierter dar: zwar werden die Regierungen in Bund und Land jeweils von der SPD dominiert, aber der Bund verfügt nicht mehr über den großzügigen finanziellen Spielraum aus der Zeit nach der Wiedervereinigung. Zudem wird die Bevorzugung der neuen Länder stärker in Frage gestellt, die im Bund erstmals an der Regierung beteiligten Grünen wollen ökologische Gesichtspunkte prominent berücksichtigen, und mit seinen ab 1999 weitestgehend an den Ländern vorbei konzipierten Bauprogrammen hat der Bund ungewohnt deutlich seine Führungsrolle betont. Brandenburg reagiert auf diese Herausforderungen, in dem es eine Allianz der neuen Bundesländer schmiedet und mit ihnen einen Konsens über gemeinsame Leitlinien für die Verhandlungen zum BVWP herbeiführt. Außerdem aktualisiert es seine Landeskonzpte für das Blaue Netz (also die Bundesfernstraßen) und Umstufungen. Beim Teilbereich Schiene verbündet es sich mit dem Land Berlin. Damit schafft Brandenburg inhaltlich ausgerichtete Prüfsteine und versteift sich nicht auf bloße Arithmetik. So kann das Land bereits nach dem Referentenentwurf trotz zurückgehender Quote die Erfolgsmeldung verbreiten, dass die Maßnahmen des Blauen Netzes fast vollständig durchgesetzt seien. Brandenburg akzeptiert also ein zurückgehendes Niveau und eine modifizierte Verteilung, vermeidet aber Auseinandersetzungen mit den anderen neuen Ländern und innerhalb der eigenen Landesregierung durch aktive Konsensbildung über Leitlinien und Konzepte. Diese Strategie zahlt sich aus, ebenso wie der Verzicht auf Erfolgsmeldungen nach einem auch dem „Stolpe-Bonus“ zuzurechnenden Verhandlungserfolg mit dem Bund. Da Bündnis 90/Die Grünen bereits 1994 aus der brandenburgischen Landesregierung ausgeschieden sind, entzündet sich auch an ökologischen Fragen kein landesinterner Streit. Die parteipolitische Kontroverse zwischen SPD und Grünen findet erst später im Bundestag statt, als über die Oder-Lausitz-Trasse gerungen wird. Durch politischen Realismus, prozedurale Geschmeidigkeit und frühzeitig hergestellte Geschlossenheit kann die Landesregierung trotz schlechterer Ausgangsposition auch beim BVWP 2003 gegenüber dem selbstbewussteren Bund punkten und Gestaltungsspielräume erhalten.

3.5 Die Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Aufstellung des BVWP 1992

3.5.1 Ausgangsposition, Akteure und Abgabe der Anmeldung

Herrschte in den neuen Ländern bei Aufstellung des BVWP 1992 quasi „tabula rasa“ – lediglich der Vorrang überregional bedeutsamer Projekte sowie der Lückenschlüsse war vereinbart - so ging Nordrhein-Westfalen mit der ‚Vorbelastung‘ durch den BVWP 1985 in die neue Aufstellungsrunde. Projekte, die 1985 in den VB eingestuft waren, sollten dabei gemäß den BMV-Vorgaben vom September 1990 nicht noch einmal vertieft untersucht werden. Allerdings bat der BMV um Mitteilung von Maßnahmen, die entfallen könnten.

Zu diesem Zeitpunkt hatte Johannes Rau als Ministerpräsident das zweite Mal eine absolute SPD-Mehrheit im Landtag verteidigt. Bei der Wahl am 13. Mai 1990 konnten die Sozialdemokraten fast genau 50 % der Stimmen auf sich vereinigen. Bereits vor der Wahl hatte der bisherige Verkehrsminister Zöpel seinen Wechsel in die Bundespolitik verkündet. Offiziell, um sich neuen Herausforderungen zu stellen. Die wahren Gründe liegen aber wohl in der Tatsache, dass er sich aus verschiedenen Gründen in seiner Handlungsfähigkeit und in seinem Reformeifer beschränkt gefühlt hat (vgl. Korte/Florack/Grunden 2006: 130ff.) Zöpel hatte unter anderem leidenschaftlich gegen Prestige- und Großprojekte gekämpft und lieber auf weniger öffentlichkeitswirksame kleine Maßnahmen gesetzt. Dies nahmen ihm insbesondere wirtschaftsnahe Kreise übel. Es ist eine Ironie des Schicksals, dass mit Zöpels Abgang Rau genau diese Linie jetzt auch öffentlichkeitswirksam propagiert - wo doch allenthalben eine größere Wirtschaftsfreundlichkeit erwartet worden war.

In seiner Regierungserklärung am 15. August 1990 führt Rau aus: nicht immer größer und immer mehr, sondern „immer besser“ müsse das Leitprinzip sein¹⁴⁹. Vorrang habe der Ausbau des öffentlichen Verkehrs, „von Ausnahmen abgesehen“ gebe es beim Straßenbau „keinen zusätzlichen Bedarf, der ökologisch und sozial verträglich gedeckt werden könnte“. Er fordert ein „grundlegendes Umdenken“ des Bundes bei der Verkehrspolitik, setzt sich für die schnelle Realisierung der das Land NRW durchquerenden Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsstrecken und für mehr Stationen des kombinierten Ladungsverkehrs ein. Er bekräftigt die Ablehnung der A 4 durch das Rothaargebirge. Damit ist die Grundmelodie für die Positionierung des Landes zum nächsten BVWP vorgegeben. Dass Rau dieses Plädoyer für eine neue Akzentuierung in der Verkehrspolitik nicht ganz freiwillig hält, ist wohl dem mächtigen Fraktionsvorsitzenden Friedhelm Farthmann zu verdanken (Hoffmann 2006: 76f.) Auch die

¹⁴⁹ vgl. Plenarprotokoll Nr. 11/4 des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 15.08.1990, S. 160ff.

Besetzung der Spitze des Verkehrsministeriums trägt Farthmanns Handschrift: der neue Minister Franz-Josef Kniola ist wie Farthmann aus Westfalen - Rau hatte einen Kandidaten aus dem Bezirk Niederrhein bevorzugt (Korte/Florack/Grunden 2006: 136). Allerdings verliert sein Ressort die Zuständigkeit für das Bauwesen und den Städtebau.

Kurz vor Weihnachten 1990 legt das nordrhein-westfälische Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr (MSV) dem Landeskabinett ein ausführliches, konsolidiertes Papier mit den Landesmeldungen für Straße, Schiene und Wasserstraße vor – genau drei Monate nach Aufforderung durch den BMV. Die komplexen Prozesse innerhalb des Landes in Rechnung stellend, ist dies ein guter Wert. Für eine direkte Beteiligung der Gebietskörperschaften auf Kommunal-, Kreis- und Regierungsbezirksebene blieb dennoch kaum Zeit. Dieses Manko wird allerdings dadurch abgemildert, dass die Straßenbauverwaltung in NRW zum damaligen Zeitpunkt noch den zwei Landschaftsverbänden (Rheinland und Westfalen-Lippe) übertragen war, die dabei zwar den Weisungen des Landes unterstanden, aber eigentlich Selbstverwaltungskörperschaften der Kommunen und Kreise sind. Daher verfügen sie auch über ein von den Kreistagen und kreisfreien Städten gewähltes parlamentarisches Gremium (die Landschaftsversammlung), das die Facharbeit in speziellen Ausschüssen organisiert. Auf diese Weise wurde gewährleistet, dass alle politischen und Verwaltungsebenen vom Fortgang der BVWP-Aufstellung Kenntnis erlangten. Neben den Landschaftsverbänden beteiligte das Verkehrsministerium auch die Landesplanungsbehörde beim Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft sowie – nach Abschluss der Arbeiten – alle Ressorts im Rahmen der Abstimmung der kurz vor Weihnachten 1990 finalisierten Kabinettsvorlage¹⁵⁰.

Diese enthält 42 neue Maßnahmen im Bereich der Bundesfernstraßen, u.a. 14 Projekte zum 6streifigen Ausbau hochbelasteter Autobahnen, 17 Ortsumgehungen und 2 Ortsdurchfahrten in Tunnel-Lage (Dortmund und Essen). Das Land versteht die Meldung aber nicht nur als ‚Wunschkonzert‘: gleich 22 Maßnahmen aus dem bisherigen Bedarfsplan werden zur Disposition gestellt, darunter 10 Ortsumgehungen und 5 Ausbauprojekte im Zuge von Bundesstraßen. Für die Ortsumgehungen benennt die Kabinettsvorlage auch die Gründe für die Entbehrlichkeit: andere planerische Konzepte, ein Verzicht der Kommunen und Baulastwechsel. Nach Vorliegen der BMV-Bewertungen kann sich das Land sogar den Rücktritt von weiteren Projekten vorstellen. Die Bedarfsanmeldung folgt also der Philosophie, die Ministerpräsident Rau im Landtag formuliert hat. Dennoch ist mit diesem Vorgehen keine einseitige Selbstbeschränkung am Werk. Es spiegelt eher den Realismus wider, dass sich aufgrund der deutschen Wiedervereinigung andere Schwerpunkte ergeben. Man möchte aber, zumindest auf die alten

¹⁵⁰ vgl. Schreiben des MSV an den Chef der Staatskanzlei NRW vom 21.12.1990 - Gz. Z B 5.4072.2/Z C 3-40-52

Länder bezogen, seine Quote aus dem Jahr 1985 von 26,1 % halten. Gleichzeitig klingt an, dass aufgrund der höheren Anforderungen an Straßenbauten in Verdichtungsräumen (Lärm- und Landschaftsschutz, städtebauliche Integration) die weiter verfolgten Projekte teurer werden könnten.

Dem Schienenverkehr misst NRW erhöhte Bedeutung bei, da es sich einerseits keine Illusionen über einen bedarfsgerechten Ausbau der Straßeninfrastruktur macht (der Ressourcen und politische Durchsetzbarkeit übersteigen würde), andererseits umweltverträgliche Mobilität stärker ins Bewusstsein rücken möchte.

Regionale Schwerpunkte setzt NRW bei den Verbindungen zwischen dem Rheinland und den Niederlanden sowie bei der Anbindung Ostwestfalens. Ferner wünscht sich die Landesregierung ein leistungsstarkes Luftdrehkreuz West, das vorzugsweise über einen Transrapid zwischen Essen und dem Flughafen Köln/Bonn verknüpft werden soll.

Darüber hinaus sollen in zahlreichen Großstädten Anlagen des kombinierten Ladungsverkehrs erweitert bzw. neu gebaut werden.

Die überregionale Bedeutung des Schienenverkehrs in Rechnung stellend, werden 4 Magistralen zum Ausbau vorgeschlagen, die ihren Schwerpunkt in anderen Bundesländern haben, so z.B. zwischen Löhne und Braunschweig.

In der Kabinettsvorlage klingt einleitend deutliche Kritik an methodischem Vorgehen und Zeitplan der Verkehrswegeplanüberarbeitung an. Die Prognose- und Berechnungsmuster würden aus der Entwicklung der alten Bundesrepublik abgeleitet, verkehrliche Belange hätten gegenüber Umweltschutz und Stadtentwicklung ein zu großes Gewicht. Diese Punkte greift auch das knapp gehaltene Anmeldungsschreiben gegenüber dem BMV auf¹⁵¹.

3.5.2 Schicksal der Anmeldungen im Teilbereich Straße

Abstimmung zwischen Bund und Land bis zur Fertigstellung des Referentenentwurfs

Nach Abgabe der Landesanmeldung kommt es zu einem regen Briefwechsel zwischen NRW-Verkehrsminister Kniola und Bundesverkehrsminister Krause, ausgelöst durch die Umschichtung von Haushaltsmitteln zu Lasten der alten Bundesländer¹⁵². Kniola weist auf die daraus resultierenden Schwierigkeiten in der Fortsetzung laufender Vorhaben hin, Krause bittet um Identifizierung aufschiebbarer Erhaltungsmaßnahmen. Der Bundesverkehrsminister stellt va-

¹⁵¹ vgl. Brief des MSV vom 14.01.1991 – Gz. Z C 3 – 40 - 52

¹⁵² siehe u.a. Schreiben von BM Krause an Minister Kniola vom 29. April 1991 – Gz. StB 21/40.25.78/45 NW

ge zusätzliche Mittel „im Wege von übergebiethlichen Mittelausgleichen“ in Aussicht und seinen Einsatz für eine nachhaltige Erhöhung der Haushaltsansätze. Gleichzeitig bittet er um Mithilfe bei der Aufstellung eines langfristigen Programms für spürbare Verbesserungen im Autobahnnetz. Kniola sieht allerdings keine Veranlassung, die Meldung zum BVWP zu erweitern; das Fachreferat hatte ihn darauf hingewiesen, dass eine solche Ergänzung die Befassung von Kabinett und Verkehrsausschuss erfordert und die ursprüngliche Projektauswahl bewusst auf manches Vorhaben im Zuge überlasteter Autobahnabschnitte verzichtet. Im Antwortschreiben vom 24. Juni 1991 überlässt er dem Bund die Initiative¹⁵³: wenn er denn zusätzliche Projekte wolle, solle er sie konkret benennen. Dann kämen auch entsprechende Projektdaten vom Land.

Die Antwort darauf enthält ein BMV-Sammelbrief vom 12. Juli 1991, der die zur Bewertung anstehenden neuen Maßnahmen für alle Länder zusammenstellt und erkennen lässt, dass die Anmeldungen mehrerer „Altländer“ zum Ausbau der Bundesautobahnen nicht den in Bonn für nötig erachteten Umfang erreicht haben¹⁵⁴. Daher hat das BMV selbst entsprechende Vorschläge eingefügt, also ganz im Sinne Kniolas gehandelt.

Gleichzeitig sind einige Projekte nicht berücksichtigt worden. Für das Ministerium in Düsseldorf ergibt sich folgende Gewinn-/Verlust-Bilanz: Maßnahmen – vornehmlich im Zuge von Bundesstraßen - mit einer Länge von 29,1 km und einem Kostenrahmen von 151 Mio. DM werden aussortiert, stattdessen befürwortet der BMV die Neuaufnahme von 100,6 km Autobahnen und 20 km Anschlussstrecke im Gesamtwert von mehr als 1,5 Mrd. DM. Ein guter Tausch für NRW? Ja und nein, handelt es sich doch im Wesentlichen um zwei aus Landessicht sehr unterschiedlich einzustufende Maßnahmen: die Fortführung der A 4 von Krombach zur hessischen Landesgrenze durch das Rothaargebirge (die bereits in den frühen 80er Jahren zu Massenprotesten führte), zum anderen um den Ausbau der bestehenden A 44 zwischen Dortmund und wiederum der hessischen Landesgrenze, die durchaus ins NRW-Konzept passt. Mit Schreiben vom 29. November 1991 übersendet das BMV die Ergebnisse der Grobbewertungen. Außerdem macht es gegenüber den Ländern auch diejenigen Projekte aus der nachrangigen Kategorie „Planungen“ des BVWP 85 bekannt, die es nicht mehr vertieft zu bewerten gedenkt. Alle Maßnahmen, die vermutlich nicht in den VB aufrücken können, aber durchaus bauwürdig erscheinen – werden auch weiterhin auf die „Wartebank“ gesetzt. Ferner erhalten die Länder Informationen zu Projekten, die der städtebaulichen Beurteilung bzw. der ökologischen Risikoanalyse unterzogen werden.

¹⁵³ vgl. Schreiben von Minister Kniola an BM Krause vom 24. 06.1991 – Gz. III B 3 – 31-19/8 (1992)

¹⁵⁴ vgl. Schreiben des BMV an die Obersten Straßenbaubehörden der Länder vom 12.07.1991 – Gz. StB 10/20.70.62/70 Va 91

NRW ist ganz überwiegend mit den Ergebnissen einverstanden; nur die Zurückstellung der 1986 als „Planungen“ eingestuften Maßnahmen stoßen in vielen Fällen auf Widerspruch¹⁵⁵. Mit Erfolg: das BMV verspricht einige Wochen später, den Katalog der in die Nachbewertung gelangenden Projekte deutlich zu erweitern¹⁵⁶. Bei den wichtigen Autobahn-Trassen werden Maßnahmen im Zuge von A 44 und A 46 erneut auf den Prüfstand gestellt. Gerade einmal sechs Wochen später übergibt der Bund den Ländern den Referentenentwurf für den BVWP.

Willensbildung im Land von der Aufforderung zur Anmeldung bis zur Übersendung des Referentenentwurfs

Bevor Nordrhein-Westfalen seine Landesmeldung abgibt, fordert das Verkehrsministerium in Erlassen vom 8. und 26. Oktober 1990 die Landschaftsverbände und Bezirksregierungen auf, ihre Vorschläge für neue Maßnahmen mitzuteilen. Den Landschaftsverbänden wird allerdings aufgegeben, keine Projekte aus dem VB von 1986 zugunsten neuer Maßnahmen zur Disposition zu stellen – dies erfordere Informationen über den zu erwartenden Finanzrahmen des neuen Bedarfsplans und eine „politische Beratung“¹⁵⁷.

In ihren Antworten beweisen die Landschaftsverbände Konformität mit den Erwartungen aus Düsseldorf. Einzig der Landschaftsverband (LV) Westfalen-Lippe weicht bei einem Projekt ab: er meldet die A 4 zwischen dem AK Olpe und der Landesgrenze zu Hessen („Rot-haar-Autobahn“) an, im vollen Bewusstsein, dass dies nicht der Planung des Landes entspricht.

Ein Vergleich der Landschaftsverbandsmeldungen mit dem, was das MSV letztlich nach Bonn weitergibt, beweist die ansonsten hohe Übereinstimmung zwischen den Auftragsverwaltungen und dem Ministerium:

Tabelle 6

Auswertung der BVWP-Projektanmeldungen durch NRW (Zahl = vorgeschlagene Projekte)

	Vorschlag LV Rheinland	Vorschlag LV Westf.-Lippe	beide LV zusammen	Meldung MSV an das BMV
BAB neu	7	10	17	16
Bundesstr. neu	7	20	27	26
entfallend	17	8	25	22

Quelle: Eigene Berechnungen

¹⁵⁵ vgl. Schreiben MSV an den BMV vom 13.01.1992 – Gz. III B 3 – 31 – 19/8 (1992)

¹⁵⁶ vgl. Schreiben BMV an MSV vom 24.02.1992 – Gz. StB 10/20.70.62.78/3 NW 92

¹⁵⁷ vgl. Schreiben MSV an die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe vom 08.10.1990 – Gz. III B 3 – 31-19/8 (1992)

Nur je eine Maßnahme bei Autobahnen und Bundesstraßen findet also nicht die Unterstützung des Ministeriums; darunter ist selbstredend die umstrittene Rothaar-Autobahn. Bei den verzichtbaren Maßnahmen kassiert das Ministerium 4 Vorschläge, fügt aber ein Projekt hinzu.

Insgesamt kann man von einem hohen Gleichlauf sprechen.

Die Stellungnahmen der vom Landesumweltministerium (MURL) beteiligten Bezirksregierungen, die vor allem den landesplanerischen Aspekt im Auge haben sollen, zeugen von einer weitaus geringeren Kohärenz. Bei den Rückmeldungen erstaunen die großen Unterschiede in Umfang und Aussagekraft.

Der RP zu Köln beispielsweise weigert sich, „ohne Vorliegen einer verkehrszweigübergreifenden Konzeption zur Entwicklung des Verkehrs“ Bedarfsanmeldungen vorzunehmen¹⁵⁸.

Der RP in Detmold setzt sich für die Netzschlüsse im Zuge der A 30 und A 33 ein und erwartet durch die deutsche Einheit erheblichen Mehrverkehr auf den Autobahnen 2 – deren zügigen 6streifigen Ausbau er befürwortet – und 44, bei der er eine genaue Beobachtung der Verkehrsentwicklung empfiehlt¹⁵⁹. Ansonsten nennt er konkret noch den wünschenswerten Ausbau von überregional bedeutsamen Bundesstraßen, konkret der Verbindungen zwischen NRW und Niedersachsen sowie zwischen Münster und Berlin.

Der RP in Münster übersendet eine sehr detaillierte Abhandlung, wobei die Verbesserung der Straßenverbindung Münster-Bielefeld-Ostwestfalen – bislang noch in der Stufe ‚Planungen‘ – und die Verbreiterung der A 1 von Münster über Osnabrück weiter nach Norden Schwerpunkte bilden¹⁶⁰. Für das nördliche Ruhrgebiet wird der Neu- bzw. Ausbau der A 52 für prioritär erachtet. Außerdem setzt sich der RP für eine Reihe von Ortsumgehungen ein.

Der RP von Arnberg schließlich konzentriert seine Bemühungen auf insgesamt nur 4 Abschnitte, nämlich die A 44 Dortmund-Kassel (6spuriger Ausbau als wesentliche Verbindung Rhein/Ruhr-neue Bundesländer), den Anschluss des östlichen Sauerlandes bei Brilon an die Autobahn bei Paderborn sowie Ortsumgehungen auf 2 Bundesstraßen¹⁶¹.

Die Reaktion des RP Düsseldorf ist leider nicht überliefert.

Die Reaktionen des nachgeordneten Bereichs der Landesverwaltung reichen also von Totalopposition bis zum ausführlichen Wunschzettel.

Wenig später gelangen bereits erste Überlegungen aus dem Bundesverkehrsministerium in die Öffentlichkeit. Insbesondere über die Rothaarautobahn zwischen Olpe und der hessischen

¹⁵⁸ vgl. Schreiben des RP Köln an das MURL vom 06.11.1990 – Gz. 65.1-1.03

¹⁵⁹ vgl. Schreiben des RP Detmold an das MURL vom 07.11.1990 – Gz. 65.40.23

¹⁶⁰ vgl. Schreiben des RP Münster an das MURL vom November 1990 – Gz. 65.1.1-03

¹⁶¹ vgl. Schreiben des RP Arnberg an das MURL vom 06.11.1990 – Gz. 65.1.1.0

Landesgrenze wird im 1. Halbjahr 1991 in den Medien immer wieder berichtet; am 12. September besucht dann Bundesverkehrsminister Krause die Region und lässt eine „positive Einstellung zum Ausbau“ erkennen¹⁶². Sein stellvertretender Pressesprecher wird mit der Äußerung zitiert, die Ablehnung der betroffenen Landtage habe der Bundesverkehrsminister zwar registriert, die Voten seien aber nicht bindend.

Auch die Planungen für das Ruhrgebiet macht der BMV zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion. PStS Schulte erläutert auf dem Europa-Forum der CDU-Wirtschaftsvereinigung des Ruhrgebietes, welche Entscheidungen in naher Zukunft zu treffen seien: Wiederaufnahme der Planungen für die A 44 zwischen Essen und Bochum (die in den 80er Jahren als nicht mehr vordringlich eingestuft worden war) und sechsstreifiger Ausbau des Ruhrschnellweges zwischen Gelsenkirchen und Dortmund¹⁶³. Das Land erwartete zu dieser Zeit die Ergebnisse einer 1989 in Auftrag gegebenen Studie, die eine umweltgerechte Führung der A 44 ermitteln sollte.

Willensbildung im Land nach Fertigstellung des Referentenentwurfs

Noch bevor der BMV den Ländern den Referentenentwurf übermittelt, werden die Ergebnisse der völlig neu bewerteten Straßenprojekte einer internen Plausibilitätsprüfung unterzogen. Das Ergebnis kann sich für NRW sehen lassen: von 122 Projekten erhalten 76 oder 62 % die Einstufung VB, 32 oder 26 % kommen in den WB, nur für 14 Maßnahmen oder 12 % wurde ein Bedarf verneint.

Weitere 52 Vorhaben sind bereits für den BVWP 1985 bewertet worden und gehörten damals zur nicht-prioritären Kategorie ‚Planungen‘; sie wurden daher auch mit dem Einstufungsvorschlag WB in den Entwurf übernommen.

In einer ersten Bewertung hebt der zuständige Referatsleiter im NRW-Verkehrsministerium die erhebliche Ausweitung der Mittel für den VB hervor, begründet dies aber ausschließlich mit der Verlängerung des Planungshorizontes bis 2010.¹⁶⁴ Kritik gibt es an der NRW-Landesquote, die „überproportional stark“ sinke, z.B. im Vergleich zu Bayern. Hier mache sich der Bonus bemerkbar, den Bayern durch die VDE erhalte. Während allgemein für „eine Reihe von Projekten“ kein Einstufungskonsens gesehen wird, sei man von der ebenfalls umstrittenen Abstufung autobahnparalleler Streckenführungen nur mit 3 Ortsumgehungen betroffen. Verhandlungsbedarf identifiziert das Fachreferat u.a. bei zur Umwandlung in Bun-

¹⁶² vgl. Artikel im Kölner Stadt-Anzeiger „Weiterbau der A 4 gerät wieder in den Meinungsstreit“ vom 02.10.1991

¹⁶³ vgl. Pressemitteilung des BMV vom 30.09.1991

¹⁶⁴ vgl. Vermerk des MSV vom 16.04.1992 – Gz. III B 3-31-19/8 (1992)

desstraßen vorgeschlagenen Strecken, bei Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Braunkohletagebau, bei der Sonderfinanzierung für den Raum Bonn sowie bei den vom BMV abgelehnten Ruhrgebietsprojekten.

Zwecks Willensbildung im Land hat das MSV die Projektlisten dem Landesumweltministerium sowie den Landschaftsverbänden zur Rückäußerung übermittelt. Das Umweltministerium wiederum beteiligt die Regierungspräsidenten.

Wenig später untersucht das Ministerium, welches Schicksal die Vorschläge der nicht an der Landesregierung beteiligten Parteien genommen haben¹⁶⁵. Es zeigt sich, dass 29 von 36 durch CDU oder FDP in die Diskussion gebrachte Vorhaben¹⁶⁶ bewertet wurden, diese aber alle schon entweder vom Land selbst, in stärkerem Maße aber vom BMV berücksichtigt worden waren. Man kann nur vermuten, dass auf Bundesebene die Regierungsparteien ihren Einfluss im BMV vorab geltend gemacht haben; keine von CDU und FDP auf Landesebene befürwortete Maßnahme ist übrigens mit dem Etikett ‚Kein Bedarf‘ versehen worden, d.h. es gab eine erstaunliche Übereinstimmung zwischen Bedarfsanmeldung und positiver Bewertung bei Projekten, die von der in Bonn regierenden Koalition befürwortet wurden.

In den Rückäußerungen der Landesstellen fällt auf, dass bei den Regierungspräsidenten weitgehende Übereinstimmung mit den Vorschlägen des BMV herrscht. Bemerkenswert erscheint der Hinweis des RP in Köln, dass zur Erreichung höherer Geschwindigkeiten auf der Schienentrasse zwischen Emmerich und Oberhausen die Bundesstraße 8 verlegt werden müsse, um zwei Bahnübergänge einzusparen¹⁶⁷. Eine solche verkehrsträgerübergreifende, vernetzte Argumentation findet sich in den Stellungnahmen zum BVWP sehr selten, auch wenn die „koordinierte Verkehrsplanung“ als oberstes Ziel angestrebt wird.

Kurz vor der ersten Abstimmungsrunde mit dem BMV findet im MSV dann ein internes Gespräch mit Minister Kniola statt, in dem die Verhandlungsziele festgelegt werden. Das Straßenplanungsreferat fertigt zur Vorbereitung eine Ministervorlage¹⁶⁸, in der es 102 Vorhaben benennt, bei denen die Fachabteilung des Ministeriums und der BMV zu unterschiedlichen Einstufungsergebnissen kommen. Bei 51 Maßnahmen kommen Landschaftsverbände und das MSV nicht zu einer übereinstimmenden Bewertung, wobei das Votum der politischen Organe der Selbstverwaltungskörperschaften noch aussteht.

Deutliche Kritik erfährt das Landesumweltministerium, das sich einerseits nicht fristgerecht zu den Einzelprojekten (sondern nur zum BVWP allgemein) geäußert und sich andererseits nach dem Geschmack des Verfassers zu stark auf verkehrs- und nicht umweltpolitische Ge-

¹⁶⁵ vgl. Vermerk des MSV vom 05.05.1992 – Gz. III B 3-31-19/8 (1992)

¹⁶⁶ vgl. Anträge der FDP-Landtagsfraktion vom 05.03.1991 und der CDU-Landtagsfraktion vom 17.04.1991

¹⁶⁷ vgl. Schreiben des RP Düsseldorf an das Landesumweltministerium NRW vom Mai 1992 – Gz. 65.10-03.01

¹⁶⁸ vgl. Vorlage vom 21.05.1992 – Gz. III B 3-31-19/8 (1992)

sichtspunkte konzentriert. Außerdem konstatiert die Vorlage eine fast durchgängige Diskrepanz zwischen Umweltministerium und Regierungspräsidenten.

Das Papier geht ausführlich auf wichtige Einzelmaßnahmen ein und widmet der Verkehrssituation im östlichen Ruhrgebiet (Essen/Bochum/Dortmund) breiten Raum, wobei der Verzicht auf den Neubau der A 44/DüBoDo und der Ausbau bestehender Autobahnen/Schnellstraßen zentrale Elemente darstellen. Der Dringlichkeitsaustausch bei den neuen Rheinbrücken in Wesel und Voerde – der auch vor Ort konsensfähig sei – bildet einen weiteren Schwerpunkt, hat er doch Auswirkungen auf zahlreiche Zulaufstrecken.

Die Besprechung, an der neben dem Minister die Grundsatzabteilung und die Spitzenbeamten der für Straßenplanung zuständigen Abteilung teilnehmen, führt zu einem unerwarteten Ergebnis: bei 9 Projekten sollen die Dringlichkeiten verändert werden, aber das Volumen des VB sinkt dadurch auf einen Wert, der um 106 Mio. DM unter dem Planungshorizont des BMV liegt. Deshalb unterbreitet die Fachabteilung einige Tage später noch drei Projekte, die in den VB nachrücken sollen.

Wichtigste Änderung ist der Verzicht auf den 2streifigen Ausbau der Sauerland-Autobahn 46 zwischen Hemer, Menden und Arnsberg; die Fachabteilung hatte hier – wie der BMV – zumindest einen WB erkannt.

Die Verhandlungen mit dem Bund

Am 25. Mai 1992 findet im BMV in Bonn die Vorbesprechung für das bilaterale Abstimmungsgespräch mit Vertretern des MSV statt. Auch die Landschaftsverbände sind vertreten. Bei immerhin 60 Projekten gibt es bereits einvernehmliche Änderungen gegenüber dem Referentenentwurf¹⁶⁹. Auffällig sind eine Reihe von Abstufungen in die Kategorie „Kein Bedarf“, die auf die ablehnende Haltung vor Ort verweisen. Kommunaler Widerstand kann also den BMV zum Einlenken bewegen – auch wenn in den Akten die mögliche Kritik von CDU-Bundestagsmitgliedern thematisiert wird. Markantestes Ergebnis ist im Übrigen der Austausch der Dringlichkeiten bei den Rheinbrücken von Wesel und Voerde.

Sodann geht es in die erste formelle Verhandlungsrunde am 3. Juni auf Abteilungsleiterenebene¹⁷⁰. Hier dominiert die Verkehrssituation im Ruhrgebiet die Diskussion, wobei sich die Teilnehmer immerhin einigen, den Nord-Süd-Verkehr durch vorrangigen Ausbau der A 52 zu verbessern. In Ost-West-Richtung bleibt die A 44 östlich von Velbert ein Streitfall. Auch bei der Rothaarautobahn werden die bekannten entgegengesetzten Positionen ausgetauscht. Ein

¹⁶⁹ Vermerk des BMV vom 27.05.1992 – Gz. StB 21/10/20.70.62/20 Va 92

¹⁷⁰ Ergebnisprotokoll siehe Anlage zum Schreiben des BMV an das MSV vom 30.06.1992 – Gz. StB 10/20.70.62.78/89 Va 92 II

Sonderprogramm zur Strukturverbesserung im Raum Bonn als Konsequenz aus der Hauptstadtentscheidung des Bundestages vom Sommer 1991 – lehnt der BMV ab. Die von NRW-Minister Kniola gewünschte Beschränkung der Sauerlandautobahn A 46 Hemer-Arnsberg auf einen Fahrstreifen je Richtung kontert der BMV mit dem Hinweis, dass auch dies ökologische Durchsetzungsprobleme mit sich bringe.

An einer Stelle wird auch eine Konkurrenzsituation zwischen den Ländern offenbar: so wehrt sich Nordrhein-Westfalen gegen einen im WB stehenden, auf dem Gebiet von Rheinland-Pfalz vorgesehenen Ausbau der A 61 zwischen Bonn und Koblenz, da er den Lückenschluss der weiter westlich parallel verlaufenden A 1 (zu dem auch ein NRW-Abschnitt gehört) gefährdet sieht. Der BMV stuft den Ausbau der A 61 als langfristige Option und daher nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der A 1 stehend ein.

Volkswirtschaftlich diskutabel ist zum zweiten das aus dem Wunsch nach ‚Länderfrieden‘ resultierende Zugeständnis des BMV, an dem Volumen für den VB nicht zu rütteln. Sollte NRW den Plafond mit Baumaßnahmen allein nicht ausschöpfen, gebe es die Möglichkeit, aus dem Restbetrag „nachlaufende Lärmvorsorge“ zu betreiben. Hier wird also die Einhaltung der Länderquote für sakrosankt erklärt, anstatt das Geld volkswirtschaftlich sinnvollen Infrastrukturprojekten in anderen Bundesländern zugute kommen zu lassen. Politisch ist die Entscheidung aber geboten: einerseits kommt Lärmvorsorge in der Bevölkerung gut an, andererseits vermeidet man so einen Grundsatzstreit mit dem NRW-Verkehrsministerium.

Beide Entscheidungen – die Aufnahme beider Eifelautobahnen und die Quotentreue trotz fehlenden VB – beweisen einmal mehr die konsensorientierte, konflikt-vermeidende Strategie des Bundes im BVWP-Verfahren; man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass wegen der Politikverflechtung nicht streng bedarfsorientiert geplant wird.

Am 24. Juni kommt es dann zum ‚Chefgespräch‘ mit Nordrhein-Westfalen zwischen den Ministern Krause und Kniola sowie hochrangigen Mitarbeitern. Wieder stehen bei den Straßenprojekten die Engpässe im Ruhrgebiet im Mittelpunkt. Während Bundesminister Krause weiterhin die A 44 favorisiert, sagt er die Nachbewertung eines Ausbaus der A 40 als Alternativlösung zu. Auch die Sauerland-Autobahn A 46 kommt zur Sprache, wobei das BMV auf der Ausgestaltung als Autobahn besteht. Ein weiterer Dissens offenbart sich beim sogenannten Ennert-Tunnel, der eine schnelle Verbindung von Bonn zur A 3 Köln-Frankfurt schaffen soll und vom Land nachrangig, vom Bund aber als vordringlich betrachtet wird.

Ansonsten werden die auf den Ebenen zuvor erzielten Ergebnisse bestätigt. Mit lediglich 3 problematischen Projekten verläuft diese Besprechung relativ harmonisch.

Parallel wird aber im MSV schon an der offiziellen Stellungnahme zum Referentenentwurf gearbeitet, die das Landeskabinett am 30. Juni 1992 beschließt. Bezüglich der Straßenprojekte

wiederholt sie die Ablehnung von Rothaarautobahn und A 44 zwischen Velbert und Dortmund, da umweltverträglichere Optionen zur Verfügung stehen. Die Posteriorität des Ennert-Tunnels kommt ebenfalls prominent zur Sprache. Insgesamt aber betont das Land das Einvernehmen „bei einer Vielzahl von Einzelvorhaben“. Die Stellungnahme ist darüber hinaus als verkehrspolitische Grundsatzerklärung zu verstehen, die sich auch mit Randbereichen der Bundesverkehrswegeplanung auseinandersetzt, so z.B. mit dem Fehlen einer Flughafenkonzeption sowie den Fördersummen und -kriterien im GVFG. NRW fordert überdies nachdrücklich ein Ausgleichsprogramm für die Region Köln/Bonn, um den zu erwartenden Strukturwandel im Gefolge der Entscheidung für Berlin als Hauptregierungssitz wirtschafts- und strukturpolitisch abzufedern.

Auswirkungen hat die Stellungnahme nicht mehr, das Bundeskabinett beschließt den BVWP wie vom BMV vorgelegt. Jetzt kommt es für Nordrhein-Westfalen darauf an, in der parlamentarischen Phase zu punkten.

Auch für NRW abschließend ein Blick auf die statistischen Parameter im Straßenbereich: der beschlossene Entwurf sieht vor, 16 % der für laufende und in den VB platzierte Vorhaben vorgesehenen Mittel in Nordrhein-Westfalen zu verwenden. Bevölkerung und Kfz-Bestand machen jedoch jeweils 22 % Anteil an der bundesdeutschen Gesamtheit aus; hier liegt eine deutliche Diskrepanz. Diese relativiert sich scheinbar, wenn man einbezieht, dass NRW nur 10 % der Fläche Deutschlands bedeckt. Gerade der hohe Verdichtungsraum Rhein-Ruhr verlangt ein Vielfaches an Verkehrswegen auf engstem Raum, für den in ländlich strukturierten Gebieten ein einziger Straßenzug ausreichen würde. NRW zahlt hier den Preis für die Wiedervereinigung: Beim BVWP 1985 hatte das Land noch über 26 % der Mittel in den Premiumkategorien abgeschöpft.

Parlamentarische Phase: die Beratung der Bedarfsplangesetze im Bundestag

Bei Einbringung des Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenbedarfsplans listet der BMV in einem Sachstand 29 Straßenprojekte auf, deren Einstufung zwischen Bund und Land NRW umstritten blieben, darunter auch die zur Neubewertung vorgesehenen 3 Teilstrecken der A 40 (siehe oben). Es überrascht daher nicht, dass der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf die Höherstufung dieser Abschnitte wieder thematisiert, ebenso die Streichung von Rothaarautobahn und A 44-Neubau (vgl. BT-Drs. 12/3480, S 15f.). Interessanterweise hält das Land aber auch die Verbreiterung des östlichen Kölner Ringes im Zuge der A 3 auf 8 Spuren für nicht vordringlich. Insgesamt werden nur 9 Projekte explizit erwähnt.

In ihrer Gegenäußerung verweist die Bundesregierung darauf, dass die A 40 bereits weitgehend Nahverkehrscharakter habe, der durch einen Ausbau verstärkt würde (a.a.O., S. 22f.). Nur die A 44 eröffne dem Fernverkehr eine wirksame Alternative. Den Ennert-Tunnel verteidigt die Bundesregierung unter Verweis auf die erfolgte Linienbestimmung, die positiv verlaufene Umweltverträglichkeitsstudie (Schonung des Siebengebirges) sowie die Anbindung des Regierungsviertels im Süden Bonns.

Den Ausbau des östlichen Kölner Ringes sollen die fehlenden Verlagerungsmöglichkeiten auf die Schiene rechtfertigen. Die Rothaarautobahn schließlich gilt als Verkehrsachse europäischer Dimension nach Überwindung des Kalten Krieges, wobei man sie aber erst langfristig für erforderlich hält.

Nach diesem „Meinungsaustausch“ nimmt der Verkehrsausschuss des Bundestages die Beratungen auf. Die aus dem Parlament initiierte Erweiterung der BVWP/Bedarfsplangültigkeit bis 2012 führt im Dezember 1992 dazu, dass der BMV 7 weitere NRW-Straßenprojekte zur Einstufung in den VB vorschlägt. Darunter befinden sich die dem Land wichtigen Vorhaben der besseren Anbindung Brilons an die A 44 durch einen zweistreifigen Bundesstraßenneubau sowie der Anbau weiterer Fahrspuren auf dieser A 44 zwischen Werl und Wünnenberg/Haaren. Außerdem ist die Erweiterung der A 1 zwischen Münster/Süd und Kamen enthalten, die in allen Papieren und Besprechungen bis dato keine Rolle spielte. Die Aufstufung der A 40 bleibt der BMV aber schuldig.

Das Land erfährt sehr schnell von dieser Planung und entwickelt unmittelbar zwei Gegenvorschläge, die sich vor allem beim Gewicht der A 40-Einbeziehung unterscheiden. Vorschlag 1 enthält alle bis dato diskutierten Abschnitte, Vorschlag 2 nur die Verbindung von der Landschaftsverbandsgrenze bis Bochum-Stahlhausen, also ohne den teuren Tunnel in Dortmund; dadurch können eine Reihe von Ortsumgehungen finanziert werden.

Minister Kniola sucht jetzt das Gespräch mit den zuständigen Bundestagsabgeordneten. Am 10. Dezember 1992 trifft er sich in Bonn mit je zwei Volksvertretern von SPD und CDU aus Nord-rhein-Westfalen, um für die Anliegen Düsseldorfs zu werben. Selbstredend gehören die A 4, die A 44 im Ruhrgebiet, aber auch die Straßenplanung im Raum Bonn zu den Hauptthemen.

Kurz vor der entscheidenden Sitzung des Bundestagsverkehrsausschusses richtet Minister Kniola dann am 12. Januar 1993 ein kritisches Schreiben an Bundesverkehrsminister Krause, mit Durchdruck an den Ausschussvorsitzenden¹⁷¹. Er beklagt sich ausdrücklich über die fehlende Einbindung der Länder bei der Auffüllung des durch die verlängerte Bedarfsplanlaufzeit verfügbar gewordenen Finanzgvolumens. Kniola kann auch die Prioritätensetzung des BMV

¹⁷¹ vgl. Schreiben von Minister Kniola an BM Krause vom 12.01.1993 – Gz. III B 3 – 31-19/8

nicht verstehen, da es genug Projekte gegeben habe, die nur aufgrund der begrenzten Mittel nicht in den VB gekommen seien, deren verkehrliche Bedeutung Bund und Land aber übereinstimmend prioritär einschätzten. Insbesondere verweist er hier auf die A 40 in Dortmund.

Als sein Sprachrohr fungiert am nächsten Tag im Ausschuss der Abgeordnete Kretkowski, der auch an der Unterredung im Dezember teilgenommen hatte. Der BMV hält jedoch an seiner Linie fest.

Den Abgeordneten gelingt immerhin ein Teilerfolg: die Untertunnelung Dortmunds im Zuge des A 40-Neubaus wird mit Planungsrecht ausgestattet, verbleibt aber offiziell im WB. Gleiches gilt für einen Bonner Autobahnabschnitt, der auf der BMV-Nachschiebeliste stand. Letztere wird ansonsten vollständig angenommen, mit einer großen Ausnahme: der A 1-Ausbau zwischen Münster und Kamen wird ignoriert. Stattdessen rücken die A 1 nördlich davon (Münster-Osnabrück) und die Rothaarautobahn in den VB auf. Die weiteren Hochstufungen in die oberste Kategorie betreffen dagegen überwiegend Ortsumgehungen, die jedoch allesamt nicht zu den vom MSV bevorzugten zählen. Nennenswerte Abstufungen gibt es nicht.

Damit bleibt das Ergebnis für das Land zwiespältig. Die Aufnahme einiger in der Bevölkerung höchst umstrittener Vorhaben wie Rothaarautobahn, die A 44 im Ruhrgebiet, die Sauerland-Autobahn A 46 und Ennert-Tunnel konnten nicht verhindert werden. Insbesondere bei der Ruhrgebietskonzeption ergeben sich aber durch den Planungsauftrag für die A 40 Ansatzpunkte, den Fortgang der Ereignisse im Sinne des Landes zu beeinflussen.

3.5.3 Die Eigendynamik von Bund-Länder-Konflikten anhand von Fallbeispielen

a) Ruhrgebietskonzeption

Die Anpassung des Fernstraßennetzes an den sprunghaft gestiegenen Verkehr im Ruhrgebiet stellte schon in den 1980er Jahren eine zentrale Herausforderung der Verkehrspolitik dar, lange vor dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem daraus folgenden massiven Anstieg des Transitverkehrs von und nach Osteuropa. Für einen besseren Verkehrsfluss sollte u.a. die in den 1960er Jahren konzipierte A 44 zwischen Düsseldorf und Bochum sorgen und damit die Verbindung Düsseldorf-Bochum-Dortmund (DüBoDo) komplettieren. Besonders umstritten war dabei das Teilstück der A 44 zwischen Velbert und Bochum - es führt durch eine der letzten noch weitgehend unberührten Naturräume des Ruhrgebiets. Folglich beschäftigte die A 44 schon zum BVWP 1985 die Verkehrsplaner.

Nordrhein-Westfalen empfahl 1985 nicht zuletzt wegen der Ablehnung durch Bochum und Hattingen einen Verzicht, der Bund nahm das Projekt trotzdem in die Kategorie „Planungen“ auf. Daraufhin gab der Landschaftsverband Westfalen-Lippe ein „interdisziplinäres“ Gutachten in Auftrag, um eine städtebaulich und ökologisch verträgliche Variantenführung zu finden¹⁷². Die Gutachter nahmen daraufhin zahlreiche Alternativen unter die Lupe, mussten aber selbst bei umfangreichen „Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen“ weiterhin erhebliche Beeinträchtigungen von Umwelt und Bevölkerung konstatieren. Das Papier war zwar bei Veröffentlichung des Referentenentwurfs zum BVWP im Düsseldorfer Ministerium schon bekannt, man wartete aber noch auf die Stellungnahme der betroffenen Städte. Diese diskutierten die Angelegenheit intensiv in ihren Gremien.

Am 12. Mai 1992, also kurz vor den Verhandlungsrunden mit NRW, ließ Bundesminister Krause bei einer verkehrspolitischen CDU-Veranstaltung in Essen keinen Zweifel daran, dass aufgrund der vorliegenden Umweltverträglichkeitsstudie für die A 44 bald die Linienbestimmung erfolgen könne und stellte 900 Mio. DM für die Vermeidung oder Minderung von Umweltbelastungen in Aussicht¹⁷³. Damit hatte er sich politisch bereits stark gebunden, die Streichung der A 44 aus dem VB als Ergebnis der Verhandlungen mit NRW oder des parlamentarischen Verfahrens wäre einer Brüskierung bzw. einer politischen Schwächung des Ministers gleichgekommen.

Krause stellte aber auch Lösungen für andere Strecken in Aussicht, so einen Zuschuss für die Tunnelabdeckung der A 40 in Essen und GVFG- bzw. Städtebauförderungsmittel für den „Ruhralleeentunnel“ zur Entlastung der südlichen Essener Stadtteile.

In den Städten formierte sich mittlerweile die offizielle Meinung. Essens Stadtdirektor empfahl dem Rat gegen das Votum seines Planungsdezernenten und in Abänderung eines Ratsbeschlusses von 1987, dem Bau der A 44 durch das Stadtgebiet zuzustimmen¹⁷⁴. Auch in Bochum begrüßte die Verwaltung die Fortführung der A 44 wegen der verkehrlichen und wirtschaftlichen Vorteile, verband dies aber mit dem Wunsch nach Trassenoptimierung¹⁷⁵.

Die Politiker wollten diesen Empfehlungen nicht folgen: bis auf den Stadtrat in Velbert sagten alle anderen Kommunalvertretungen ‚Nein‘ zum Weiterbau der DüBoDo. Dies ermutigte die SPD-Landtagsfraktion, zusammen mit den Vertretern der Grünen, einen Antrag gegen die A 44 ins Plenum einzubringen¹⁷⁶ und dort auch zu verabschieden. Die Grünen sahen den Be-

¹⁷² vgl. Vermerk des MSV vom 22.04.1992 - Gz. III B 3 - 20-16/94

¹⁷³ vgl. Pressemitteilung des Bundesministers für Verkehr Nr. 126/92 vom 12.05.1992

¹⁷⁴ vgl. Artikel der Neue Rhein Zeitung „Busch ist für die DüBoDo“ vom 13.05.1992

¹⁷⁵ vgl. Artikel der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung „Bei DüBoDo: Verwaltung sieht Vorteile“ vom 18.05.1992

¹⁷⁶ vgl. LT-Drs. 11/3867 „Nein zur A 44!“ vom 04.06.1992

schluss vor allem als Sieg der beharrlichen Bürgerinitiativen.¹⁷⁷ Die SPD-Fraktion verband die Abstimmung allerdings mit der Veröffentlichung eines Maßnahmenbündels, das an anderer Stelle Entlastung für das Ruhrgebiet schaffen soll, u.a. durch den sechsspurigen Ausbau bestehender Autobahnen. Die Industrie- und Handelskammern forderten dagegen in Briefen an die Verkehrsminister von Bund und Land den Weiterbau der A 44¹⁷⁸.

Nachdem die Minister Kniola und Krause die Nachbewertung verschiedener Streckenabschnitte vereinbart hatten, ohne dass der BMV eine Änderung des BVWP-Entwurfs vornahm, versuchte die SPD, nun auch auf Bundesebene Druck auszuüben. Im November 1992 stellte sie den Antrag, den Weiterbau der A 44 zwischen Velbert und Bochum sowie die Fortführung bis Dortmund wegen „Umwelt- und Sozialschädlichkeit“ endgültig aus dem Bundesfernstraßenbedarfsplan herauszunehmen (vgl. BT-Drs. 12/3627).

Das BMV hielt dem entgegen, dass die A 40 als Alternativroute nach ihrem Ausbau in hohem Maße Nahverkehr in und zwischen (benachbarten) Ruhrgebietsmetropolen provozieren und parallel verlaufende Schienenwege schwächen würde. Allerdings gab es in einer Aufzeichnung zu erkennen¹⁷⁹, dass die auf Bitten des Landes Nordrhein-Westfalen nachbewertete „Kompromiss-Linie“ mit einem A 40-Ausbau und einem kleineren A 44-Lückenschluß im Westen Bochums mit 7,7 das beste Nutzen-Kosten-Verhältnis aller in diesem Raum analysierten Maßnahmen aufweist. Der A 44-Weiterbau kommt allerdings mit 6,8 auch noch auf einen sehr hohen Wert.

Der Bundestagsverkehrsausschuss lehnte den SPD-Antrag mit der Mehrheit der CDU/CSU/FDP-Regierungskoalition ab, ebenso am 30. Juni 1993 das Bundestagsplenum. Die DüBoDo blieb also zwischen Dortmund und Essen im VB sowie auf dem Abschnitt bis zur A 1 im Weiteren Bedarf. In einem Schreiben an die „Bürgerinitiative Ruhrallee e.V.“ bezweifelte Minister Kniola im Übrigen, dass es gelinge, den Ruhralleetunnel als Alternative zur A 44 über Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes zu realisieren. Er wies auf Stellungnahmen der Stadt und das fehlende überwiegend innerstädtische Verkehrsbedürfnis hin. In den Fünfjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen 1993-1997 mit Ergänzung bis 2000 gelangte dann lediglich der 7 km lange Neubauabschnitt der A 44 zwischen Velbert-West und Essen-Dilldorf, der den Anschluss an die B 227 herstellte. Der Ausbau von A 40 und A 52 wurde nicht aufgenommen.

¹⁷⁷ vg. Artikel in den Ruhr Nachrichten „Der Landtag votiert gegen die DüBoDo“ vom 05.06.1992

¹⁷⁸ vgl. Artikel im Westfälischen Anzeiger und Kurier „Minister eindeutig gegen Weiterbau der Autobahn 44“ vom 13.06.1992

¹⁷⁹ vgl. Sprechzettel des BMV-Referats StB 10 vom 23.04.1993

In den Jahren nach Verabschiedung des Bedarfsplans wurden weitere Untersuchungen durchgeführt, von denen letztlich die Studie „Verkehrliche Wirkungen von Varianten des Fernstraßennetzes im Raum Dortmund“ den Ausschlag für neue Bewegung in der Sache gab. Vom Bundesverkehrsministerium in Auftrag gegeben, wurde die Studie durch einen Arbeitskreis begleitet, in dem Vertreter von Bund, Land und betroffenen Kommunen saßen. Die Abwägung der Varianten A 40-Neubau in Tunnellage und Weiterbau der A 44 standen dabei im Mittelpunkt. Nach Vorlage der Studie bat der damalige, aus Bochum stammende Parlamentarische Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium Norbert Lammert für den 2. September 1997 zu einer großen Gesprächsrunde nach Bonn. Neben den im Arbeitskreis vertretenen Gebietskörperschaften nahmen auch Repräsentanten der Industrie- und Handelskammern sowie Bundestags- und Landtagsabgeordnete teil, wobei der nordrhein-westfälische Wirtschafts- und Verkehrsminister Clement die Rolle des Gegenspielers von Lammert ausfüllte. Wichtigste Ergebnisse der Runde: die finanziellen Möglichkeiten erlauben entweder den Ausbau der A 40 mit Tunnellage in Dortmund oder den A 44-Neubau. Für die A 40 soll eine Machbarkeitsstudie mit finanzieller und fachlicher Beteiligung des Bundes in Auftrag gegeben werden. Einvernehmen besteht über den Bau einer Autobahn-Querspange zwischen dem Ende der A 44 am Kreuz Bochum/Witten über den Bochumer Ring zur A 40. Der Bund lässt die Bereitschaft erkennen, auf eine „Südliche Entlastungsautobahn“ (also die A 44) zwar nicht endgültig zu verzichten, andere Prioritätenfestlegungen des Deutschen Bundestages aber zu unterstützen, wenn sie realisierbar sind, zu gleichen Entlastungen führen und von allen Beteiligten getragen werden¹⁸⁰. Eine weitere Verkehrskonferenz am 4. Mai 1998 bestätigt diese Haltung, so dass beispielsweise die Stadt Dortmund noch im selben Jahr mit dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe eine Vereinbarung über die Planung/Planfeststellung des Ausbaus der bisherigen Bundesstraße 1 zur A 40 (Verbindung zwischen den Autobahnkreuzen Dortmund/West und Dortmund/Unna) schließen konnte.¹⁸¹ Für die nächste Überarbeitung des Bedarfsplanes war also mit einer umfangreichen Planungsanpassung zu rechnen. Fazit: Der Bund hat durch Einberufung der zwei Verkehrskonferenzen aktive Konsensbildung durch Verlagerung des Problems in ein neues Gremium betrieben und problemlösend die widerstreitenden Interessen einem Kompromiss zugeführt.

¹⁸⁰ vgl. Vermerk des BMV vom 10.09.1997 – Gz. StB 21 / 40.25.78.00 / 40 Vm 97

¹⁸¹ vgl. Mitteilung des Pressedienstes Dortmund vom 23.12.1998

b) Die Rothaar-Autobahn A 4 Olpe-Bad Hersfeld

Das andere große Neubauprojekt, das im BVWP 1992 zwischen Bund und dem Land NRW umstritten war, hatte noch deutlich ältere Wurzeln als die A 44. Die sogenannte Rothaarautobahn, die zwischen Olpe und Bad Hersfeld den Lückenschluss der A 4 bringen würde, hatte bereits in den 1930er Jahren zu Beginn des Autobahnbaus eine Rolle gespielt. Nach dem 2. Weltkrieg und der teilungsbedingten Verlagerung der Verkehrsströme in Nord-Süd-Richtung galt die Trasse zunächst als entbehrlich, wurde dann aber doch in einer konzertierten Aktion der rot-gelben Landesregierungen von Hessen und NRW Anfang der 1970er Jahre wieder auf die Agenda gesetzt. Die immer ausgeprägtere Sensibilität für Umwelt- und Naturschutzfragen, die in der Folge zum Aufstieg der Partei Die Grünen führte, verhinderte schließlich die Aufnahme konkreter Planungen. Eine „Aktionsgemeinschaft Rettet den Naturpark Rothaargebirge“ sammelt 60.000 Unterschriften gegen die A 4 und findet in Nordrhein-Westfalens Landwirtschaftsminister Deneke einen prominenten Unterstützer. Er gibt 1979 sogar sein Amt auf, da Ministerpräsident Rau die A 4 unter allen Umständen durchzufechten bereit ist¹⁸². Kurz danach schlägt sich auch Nordrhein-Westfalens FDP-Verkehrsminister Riemer auf die Seite der Autobahngegner. Ein von der Landesregierung beim Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover in Auftrag gegebenes, 1980 vorgelegtes und 1982 in Buchform veröffentlichtes Gutachten zur Umweltverträglichkeit attestiert der Rothaarautobahn, dass sie „mit den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege nicht zu vereinbaren“ und deshalb abzulehnen sei (vgl. Kiemstedt/Trommsdorf/Wirz 1982).

Wenig später gibt es auch einen Stimmungsumschwung in Hessen, wo seit 1982 die Grünen im Landesparlament sitzen und 1985 sogar ins Kabinett von Holger Börner aufgenommen werden. Konsequenz: im BVWP 1985 ist die Autobahn nicht mehr enthalten.

Erst im Gefolge der deutschen Einheit ergeben sich für die A 4 neue Chancen: Bundesverkehrsminister Krause ist überzeugt, mit der Autobahn einen Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung gerade auch der östlichen Bundesländer zu leisten. Im BVWP-Entwurf sind sowohl der nordrhein-westfälische als auch der hessische Abschnitt der A 4 als Weiterer Bedarf eingestuft, was auch in der Endfassung nach den Verhandlungen mit NRW so bleibt (s.o.). Das NRW-Verkehrsministerium bevorzugt zwar den Bau von Ortsumgehungen auf den bestehenden Bundesstraßen, sieht seine Niederlage aber entspannt. Minister Kniola hatte bereits vorher in einem Interview darauf verwiesen, dass die Klassifizierung der A 4 als Weiterer Be-

¹⁸² vgl. Artikel von Horst Sieber in der Wochenzeitung Die Zeit „Da steckt mehr dahinter“ vom 11.05.1979

darf im Grunde heißt: kein Baubeginn vor 2010¹⁸³. Bis dahin sei aber auch kein Ausbau parallel verlaufender Bundesstraßen zu erwarten. Politischer Fürsprecher der A 4 ist vor allem der CDU-Bundestagsabgeordnete Paul Breuer, der 29 Kollegen aller A 4-Anrainerländer dazu bringt, gemeinsam für die durchgehende Befahrbarkeit der Autobahn quer durch Deutschland zu kämpfen. Dagegen machen in seltener Einmütigkeit acht hessische Naturschutzverbände mobil, die am 7. Juni 1993 ein gemeinsames Protestschreiben an Bundesminister Krause richten. Dieser lässt ausführlich auf Abteilungsleitererebene antworten: die verkehrlich-wirtschaftliche Notwendigkeit nimmt dabei ebenso breiten Raum ein wie die Beschlussfassung im Deutschen Bundestag. Der Brief endet mit dem Appell, nicht nur die kleinräumigen ökologischen Folgen für das betroffene Gebiet, sondern für den gesamten Korridor Köln-Berlin zu bewerten. Verkehrsverlagerungen auf die Autobahn als auch Ausgleichsmaßnahmen würden insgesamt „zu abgas-, energie- und lärmbedingten Verbesserungen führen“¹⁸⁴. Schließlich gelingt es der CDU/CSU, im Bundestagsverkehrsausschuss und mit dem Beschluss zum Bundesfernstraßenausbaugesetz 1993, den NRW-Teil der Rothaarautobahn in den VB heraufzustufen. Der hessische Abschnitt verbleibt im WB.

In der Folgezeit bemüht sich der BMV um eine Versachlichung und gibt 1995 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag. Sie soll Aufschluss über Chancen und Risiken einer Realisierung geben. Vier Gutachterbüros nehmen sich in einer Arbeitsgemeinschaft des heiklen Themas an und präsentieren im Frühjahr 1999 zwiespältige Ergebnisse: die Autobahn ist zwar wirtschaftlich – der Nutzen übersteigt die Kosten um das Fünffache. Doch aus umweltfachlicher Sicht kann die Schnellstraße nicht empfohlen werden. Die Gutachter spielen den Ball also zurück ins Feld der Politik. In Düsseldorf favorisiert die Regierung nach wie vor eine Bundesstraßen-Ersatzlösung, die aber in der Region z.T. auf noch mehr Widerstände trifft. Es bleibt also der Bedarfsplanrevision vorbehalten, eine Entscheidung über die weitere Richtung der Planungen zu treffen. Im BVWP 2003 ist der nordrhein-westfälische Abschnitt dann nicht mehr aufgeführt, für den hessischen Teil zählt er aber nach wie vor zum WB, allerdings mit hohem ökologischen Risiko.

¹⁸³ vgl. Interview mit der Westfälischen Rundschau „A 4-Planung blockiert spürbare Entlastung“, Text als Teil einer Presseschau ohne Datum überliefert

¹⁸⁴ vgl. Schreiben des BMV vom 25.06.1993 – Gz. StB 10/20.70.62/25 B 93

3.5.4 Schicksal der Anmeldungen im Teilbereich Schiene

Die Wunschliste des Landes

In der Anmeldung zum BVWP 1992 führt die Düsseldorfer Landesregierung insgesamt 10 Schienenprojekte auf, davon 4 mit einem Schwerpunkt in benachbarten Bundesländern sowie einen Sammelposten für Maßnahmen zugunsten des kombinierten Ladungsverkehrs.

Aber auch die 5 Vorhaben mit NRW-Fokus sind mit einer Ausnahme eigentlich großräumigere Verbindungen. Somit erfüllen die Schienenprojekte viel eher das Kriterium „Fernverkehrscharakter“ als die seinerzeit schon stark ortsumgehungslastigen Listen der Straßenplaner.

Es fällt auf, dass das Land keine Neubaustrecken vorschlägt, sondern dem Ausbau bestehender Verbindungen den Vorzug gibt. Die sogenannte Mitte-Deutschland-Verbindung von Dortmund über Hamm, Paderborn und Kassel bis nach Dresden steht in der Liste an erster Stelle; Nordrhein-Westfalen wünscht sich eine schnellere Anbindung des Rhein-Ruhr-Raumes an die Neubaustrecke Hannover-Würzburg, aber auch eine beschleunigte Verbindung nach Thüringen und Sachsen. Das Projekt besteht dabei NRW-seitig aus zwei Einzelmaßnahmen, dem dreigleisigen Ausbau zwischen Dortmund und Hamm sowie der Erhöhung der Geschwindigkeit zwischen Paderborn und Kassel auf 200 km/h.

Es folgen die Ausbaustrecken (Niederlande-)Emmerich-Duisburg, für die sich das Land bereits 1988 stark gemacht und einen Prüfauftrag des BMV an die Bundesbahn erreicht hatte. Dem östlichen Ruhrgebiet und dem Siegerland soll der Ausbau der Verbindung Dortmund-Hagen-Frankfurt/Main zugute kommen, während Ostwestfalens schnellere Anbindung an die Ausbaustrecke Dortmund-Kassel über Bielefeld-Lage-Altenbeken favorisiert wird. Zur einfacheren Erreichbarkeit des Flughafens Köln/Bonn schlägt das Land einerseits eine Magnetschnellbahn von Essen her bzw. eine konventionelle Eisenbahnstrecke vom Flughafen Düsseldorf vor. Daneben macht sich das Land für die Überprüfung aller Projekte des kombinierten Ladungsverkehrs stark und will sowohl eine Pilotstudie als auch eine Standortkonzeption veröffentlichen.

Darüber hinaus unterstützt Nordrhein-Westfalen die Ertüchtigung folgender, im Wesentlichen außerhalb seines Territoriums liegender Magistralen:

- (Niederlande-)Bad Bentheim – Osnabrück – Löhne (Anbindung der niederländischen Häfen, Entlastung des Ruhrgebiets vom Transitverkehr);
- Mindern-Nienburg-Rotenburg/Wümme (Zu- und Ablaufstrecke für die Nordseehäfen);
- Löhne-Hameln-Braunschweig (Umgehung des Knotens Hannover für den Güterverkehr);

- (Niederlande)-Kaldenkirchen-Mönchengladbach (deutliche Zunahme des Güterverkehrs erwartet).

Reaktion des BMV

Wie der BMV über die Prioritäten der Länder denkt, gibt er diesen gebündelt in einer Tischvorlage für den Arbeitskreis Bundesverkehrswegeplanung am 9. Oktober 1991 bekannt¹⁸⁵.

Die vorgenannten, schwerpunktmäßig in Nordrhein-Westfalen wirksamen Schienenprojekte schneiden dabei wie folgt ab:

In die Detailbewertung kommen der Ausbau der Mitte-Deutschland-Verbindung sowie der Relation Dortmund-Hagen-Frankfurt/Main, für die sich auch Hessen interessiert. Zur Anbindung des Köln/Bonner Flughafens werden Verhandlungen mit dem Land angekündigt. Die Leistungsfähigkeit von Bielefeld-Lage-Altenbeken hält der BMV jedoch für ausreichend, zum Ausbau Emmerich-Duisburg möchte der Bund die Ergebnisse von Gesprächen mit den Niederlanden abwarten. Dies gilt auch für die Relation Bad Bentheim-Löhne. Für Kaldenkirchen-Mönchengladbach hat man sich mit den Niederlanden bereits auf einen Verzicht geeinigt. Die Kapazität von Minden-Rotenburg hält der BMV auch ohne Ausbau für ausreichend. Lediglich Löhne-Braunschweig will er untersuchen.

Ein mageres Ergebnis für Nordrhein-Westfalen also: von den 9 streckenbezogenen Vorschlägen sortiert der BMV ein Drittel aus, das zweite Drittel wird von positiven Gesprächen mit den Niederlanden und NRW selbst abhängig gemacht, das letzte Drittel schließlich kommt in den Genuss einer gutachterlichen Bewertung.

Die Länder halten die Tischvorlage für nicht konsensfähig, in der wenig später stattfindenden VMK monieren mehrere Teilnehmer die Eigenmächtigkeit und mangelnde Gesprächsbereitschaft des BMV. Für NRW-Minister Kniola ist besonders die dilatorische Behandlung der Strecke Bentheim-Löhne unverständlich, da die niederländische Raumordnungskommission bereits grünes Licht gegeben habe. Das BMV sagt daraufhin eine Prüfung zu.

Ergänzung der Anmeldung und paralleler Arbeitskreis auf Bundesebene

Am 15. November 1991 ergänzte das Land seine Anmeldung um zwei Projekte, nämlich Neuss-Köln (4-gleisiger Ausbau) und Duisburg-Düsseldorf (6-gleisiger Ausbau).

Parallel zu diesen Entwicklungen tagt ein von Deutscher Bundes- und Reichsbahn sowie BMV bestückter Arbeitskreis, dessen Arbeit am 20. März 1992 – also wenige Wochen vor der

¹⁸⁵ vgl. Tischvorlage zur Sitzung des Bund/Länder-Arbeitskreises Bundesverkehrswegeplanung am 09.10.1991 in Würzburg, aufgestellt vom BMV (Gz. A 21/20.70.50-11)

Verteilung des Referentenentwurfs – mit der offiziellen Anmeldung von Projekten seitens des gemeinsamen Vorstands von Bundes- und Reichsbahn endet. Dieses institutionelle Arrangement mit enger Verzahnung zwischen Bahn und Ministerium, lässt vermuten, dass die Wünsche der Länder im Schienensektor nur schwer gegen diese Allianz durchzusetzen sind.

Bilaterale Verhandlung mit dem Bund sowie Stellungnahme des Landeskabinetts

Das Chefgespräch zum BVWP am 24. Juni 1992 zeigt, dass Nordrhein-Westfalen mit seiner Agenda kaum vorangekommen ist. Ein Ausbau der Mitte-Deutschland-Verbindung zwischen Dortmund und Kassel auf 200 km/h wird ebenso abgelehnt wie die Elektrifizierung der Verbindung Bentheim-Osnabrück oder die Kapazitätserhöhung zwischen Kaldenkirchen und Mönchengladbach.

In seiner Stellungnahme kritisiert das Landeskabinett am 30. Juni ausführlich die Weigerung des BMV, die Mitte-Deutschland-Verbindung InterCity-gerecht auf 200 km/h auszubauen und sich beim Güterverkehr mit den Niederlanden allein auf den Ausbau der Strecke Emmerich-Oberhausen zu konzentrieren, der dem prognostizierten Anstieg gerade auch des Nordrhein-Westfalen passierenden Transitverkehrs nicht gerecht werde¹⁸⁶.

Unverständnis äußert das Kabinett darüber, dass im VB inkl. Überhang lediglich 9 % der Finanzmittel für das Land vorgesehen sind, obwohl hier 27 % der deutschen Bevölkerung leben und sich dies - jeweils bezogen auf die alten Bundesländer - beim Volumen der Straßenbauprojekte durchaus widerspiegelt.

Im vom Kabinett verabschiedeten BVWP finden sich schließlich folgende Projekte wieder:

- „Mitte-Deutschland-Verbindung“ auf dem Abschnitt Paderborn-Kassel (mit Weiterführung nach Halle);
- ABS Löhne-Braunschweig-Wolfsburg;
- ABS (Niederlande-)Emmerich-Oberhausen;
- ABS Hagen-Gießen (das Land hatte Dortmund-Frankfurt/Main gefordert).

Insgesamt hat das Land also 4 seiner 9 Anmeldungen im VB platzieren können. Die ABS Dortmund-Lünen-Münster kommt in den WB, nachdem sie als Teil der Relation Münster-Köln im BVWP 1985 – allerdings mit einem geringen Mittelvolumen – im VB enthalten war.

¹⁸⁶ vgl. Schreiben des Ministers für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen an den Bundesminister für Verkehr vom 30.06.1992 - Gz. Z C 2 - 25 - 53

Daneben profitiert Nordrhein-Westfalen vom „Überhang“ des BVWP 1985 mit folgenden Maßnahmen:

- NBS Köln-Rhein/Main;
- ABS Dortmund-Kassel (Überschneidung mit Mitte-Deutschland-Verbindung);
- ABS Dortmund-Köln;
- ABS Köln-Aachen.

Die parlamentarische Phase

Die nun beginnende parlamentarische Phase im Bundestag führt im Zuge der Bahnreform zur erstmaligen Verabschiedung eines Bedarfsplanes für den Ausbau der Schienenwege. CDU/CSU und FDP auf der einen sowie die oppositionelle SPD auf der anderen Seite bringen konkurrierende Gesetzentwürfe ein, die im Verkehrsausschuss beraten werden. Im SPD-Konzept finden sich in einer ersten Liste neben dem Überhang auch all jene Vorhaben wieder, die Nordrhein-Westfalen in den Verhandlungen mit dem BMV nicht durchsetzen konnte, lediglich Bielefeld-Lage-Altenbeken fehlt. Auch bislang nicht angesprochene Maßnahmen wie eine IC-Neubaustrecke Bremen-Münster-Dortmund inklusive Anbindung des Flughafens Münster/Osnabrück sind Bestandteil des SPD-Plans. Alle Vorhaben sollen innerhalb von zwei Jahren in Angriff genommen oder zumindest volkswirtschaftlich bewertet werden. Für die Zeit danach fordert die SPD die Berücksichtigung weiterer 72 (!) Projekte, wobei hier nun auch Bielefeld-Lage-Altenbeken (mit Weiterführung bis Kassel) auftaucht. Kurios mutet an, dass es sich z.T. um kurz vor der Stilllegung stehende und in ihrer Geschichte noch nie vom hochwertigem Fernverkehr benutzte Strecken handelt. Die ABS Hagen-Arnsberg-Bestwig-Warburg und Schwerte-Brilon-Warburg sind sogar bis auf den Abschnitt Hagen-Schwerte identisch. Diese Maximalforderungen zusammen mit handwerklichen Fehlern und der unrealistischen Zeitplanung lassen sich wohl nur im Gefolge der Euphorie über die deutsche Einheit und den wirtschaftlichen Scheinaufschwung danach erklären.

Jedenfalls setzt sich am Ende das BMV fast uneingeschränkt durch. Die 54 im VB des Gesetzes aufgeführten Strecken sind allesamt bereits Bestandteil des (Bundes)Kabinettsbeschlusses. Lediglich an einer, für Nordrhein-Westfalen nicht unbedeutenden Stelle bessern die Abgeordneten nach: die Mitte-Deutschland-Verbindung Paderborn-Kassel-Chemnitz wird insgesamt in die ‚Neuen Vorhaben‘ eingestellt. Auch für Paderborn-Kassel ergibt sich somit die Option für einen Ausbau zur Hochgeschwindigkeitsstrecke bzw. den Einsatz von Neige-technikzügen. Dadurch ist der Abschnitt Paderborn-Kassel jetzt Bestandteil von gleich drei Maßnahmen:

1. ABS Dortmund-Kassel (Überhang aus dem BVWP 1985);
2. ABS Paderborn-Halle (neues Vorhaben im VB des BVWP 1992);
3. ABS Paderborn-Bebra-Erfurt-Weimar-Chemnitz (neues Vorhaben im VB des Bundes-schienenwegeausbaugesetzes.

3.5.5 Verkehrsträgerübergreifend: Die Rolle des Landtags

Die Landesregierung bemüht sich von Anfang an um aktive Einbindung des Landtags. Zeitgleich mit der Vorlage der neu zu bewertenden und entfallenden Projekte beim Bundesverkehrsministerium werden auch die Mitglieder des Landtagsverkehrausschusses Mitte Januar 1991 über die Beschlüsse des Düsseldorfer Kabinetts informiert¹⁸⁷.

Ursprünglich war sogar eine Befassung des Ausschusses vor Abgabe der Meldung geplant, die dann aber „aus terminlichen Gründen“ nicht zustande kommt¹⁸⁸.

Somit erhält das Gremium am 31. Januar 1991 erstmals Gelegenheit, über die Vorstellungen der Landesregierung zu diskutieren. Die CDU-Fraktion lässt dabei sofort grundlegende Übereinstimmung mit dem Verkehrsminister erkennen: alle angemeldeten Maßnahmen fänden Zustimmung, allerdings wünsche man noch die Aufnahme weiterer 9 Straßen- und 6 Schienenprojekten. Unter den namentlich genannten Vorhaben sticht im Bereich Bundesfernstraßen die A 4 zwischen Olpe und der Landesgrenze zu Hessen („Rothaarautobahn“) hervor, deren verkehrspolitische Bedeutung vor der ökologischen Machbarkeit zu klären sei. Bei den Schienenstrecken legt die CDU Wert auf einen Schwerpunkt in Ostwestfalen und bittet die Landesregierung, alle Vorhaben noch beim Bundesverkehrsministerium anhängig zu machen. Der Vertreter des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr, StS Dr. Nehring, hält eine Nachmeldung nicht für möglich, woraufhin die CDU ankündigt, notfalls über den Ausschussvorsitzenden an das Bundesverkehrsministerium heranzutreten. Auch die SPD moniert jedoch, dass die Fristen zur Anmeldung so kurz gewesen seien, dass z.B. auf kommunaler Ebene nicht einmal alle Bauamtskommissionen die Vorschläge der Landschaftsverbände hätten erörtern können.

Zur angekündigten Nachmeldung kommt es letztlich nicht, aber schon im März und April verfassen FDP und CDU umfangreiche Anträge zum Infrastrukturausbau. Die FDP macht sich dabei einen Vorschlag der Industrie- und Handelskammern Nordrhein-Westfalens zu eigen und legt dabei den Schwerpunkt auf die großräumige, europäische Dimensionen umfassende „West-Ost-Infrastruktur“; sie begrüßt ausdrücklich die Anmeldung der Landesregierung zum

¹⁸⁷ vgl. Vorlage des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr vom 11.01.1991 – Gz. Z B 5.4072.2/Z C 3-40-52

¹⁸⁸ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Ausschussprotokoll 11/178 vom 31.01.1991, S. 23ff.

ersten gesamtdeutschen Verkehrswegeplan, fordert aber auch die Schließung der Netzlücken im Zuge der A 44 (DüBoDo), den 6- bis 8-streifigen Ausbau der A 2 und die Rothaarauto- bahn, wobei sie immer auch die europäische Perspektive im Blick hat. Auf der Schiene macht sich die FDP vor allem für die Schnellbahn Hannover-Berlin im Zuge der Magistrale Pa- ris/London-Moskau und für eine leistungsfähige Verbindung zwischen dem Ruhrgebiet und Sachsen stark, nennt aber auch Flaschenhälse wie Dortmund-Hamm oder Alternativrouten wie die Obere Ruhrtalbahn Hagen-Warburg, die ergänzend zu den Hauptabfuhrstrecken aus- gebaut werden sollen.

Der CDU geht es, anders als der FDP, hauptsächlich um die nordrhein-westfälischen Ver- kehrsbedürfnisse. Neben allgemeinen verkehrspolitischen Zielen betont sie die Notwen- digkeit, neue Wege der Finanzierung von Verkehrsinvestitionen zur Entlastung der öffentli- chen Haushalte zu beschreiten. Auch sie verweist auf die Forderungen der Industrie- und Handelskammern und listet dann eine ganze Reihe von bislang nicht gemeldeten Projekten auf, die sich im Wesentlichen mit denen FDP decken, aber auch einige kleinräumigere Maß- nahmen wie Ortsumgehungen umfassen. Sie stellt allerdings die Schiene an den Anfang, die Straße an den Schluss.

Die Grünen bringen ebenfalls noch im April einen verkehrspolitischen Grundsatzantrag unter dem Titel „Die Zukunft des Verkehrs: Vorrang für den Umweltverbund“ ein (LT-Drs. 11/1567), der sich aber nicht mit konkreten Einzelmaßnahmen auseinandersetzt.

Ohne Vorberatung im Verkehrsausschuss befasst sich dann am 26. April gleich das Land- tagsplenum mit dem Thema und den Anträgen¹⁸⁹. Die FDP wiederholt ihre Unterstützung für die Landesmeldung an dieser Stelle nicht, übt sogar Kritik am Bundesverkehrsminister, obwohl dieser ja Teil der CDU/CDU/FDP-Koalition auf Bundesebene ist. Die CDU verteidigt insbesondere die von ihrem Minister Krause ins Leben gerufenen VDE, gibt aber auch ihre Unterstützung für die Landesregierung zu erkennen, was die nordrhein-westfälischen Anlie- gen angeht. Substanziell Neues offenbaren die Debattenbeiträge nicht. Spannender wird es, als Landesverkehrsminister Kniola die Gelegenheit nutzt, sich ausführlich zur Verkehrswege- planung zu äußern. Dabei kommt es ihm auf drei Kernpunkte an:

1. Die Diskussion dürfe sich nicht auf die Neuansmeldungen des Landes verengen, sondern müsse berücksichtigen, dass der Überhang des BVWP 1985 im VB komplett übernommen wird und alle dort in der Stufe „Planungen“ enthaltenen Projekte wieder bewertet würden.
2. Kniola sieht große Schnittmengen bei den Standpunkten der im Landtag vertretenen Par- teien. Der Streit konzentriere sich im Grunde auf drei Autobahnabschnitte, darunter die A 4 durch das Rothaargebirge.

¹⁸⁹ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Plenarprotokoll 11/27 des LT NRW vom 26.04.1991, S. 3140ff.

3. Die bisherige Bilanz zur Umsetzung des BVWP 1985 bzw. des 1986 beschlossenen Fernstraßenbedarfsplans sieht für NRW im VB wie folgt aus: gebilligten Maßnahmen im Wert von 10,1 Mrd. DM steht bis 1991 ein Mittelabfluss von 4,4 Mrd. DM gegenüber, so dass nach der zu erwartenden mittelfristigen Finanzplanung die Realisierung aller Vorhaben erst bis zum Jahr 2000 gelingt, also 5 Jahre später als 1985 vorgesehen. Mit dem, was die SPD zusätzlich angemeldet habe, reiche der Planungshorizont bis ins Jahr 2006; bei Integration auch der von der Opposition gewünschten Verbindungen komme man bereits ins Jahr 2012.

Interessanterweise ist 2012 auch das Jahr, bis zu dem die Gültigkeit des neuen BVWP ausgedehnt wird - auf Betreiben jener in Düsseldorf die Opposition stellenden CDU, die im Bund die Regierung führt.

Das Tauziehen um die Rothaarautobahn bereichert Kniola insofern mit einem neuen Gedankengang, als er wegen des zu zwei Dritteln auf hessischem Gebiet belegenen Trassenverlaufs eher das Nachbarbundesland in der Pflicht sieht, sich zum Mentor der Verbindung zu machen. Die hessische CDU/FDP-Regierung hat aber das Projekt ebenfalls nicht angemeldet.

Die parlamentarische Auseinandersetzung auf Landesebene ruht nach diesem Schlagabtausch für drei Monate (der Referentenentwurf des BVWP wird lediglich verteilt, nicht beraten), erst nach dem Chefgespräch zwischen den Ministern Kniola und Krause berät das Gremium am 26. Juni 1992 wieder. Die FDP und die Grünen haben hierzu noch einmal Änderungsanträge eingebracht, die CDU trägt die Wünsche in der Sitzung selbst vor¹⁹⁰. Während die Grünen die Streichung einer Reihe von Straßenbaumaßnahmen zugunsten von Schienenverbindungen vorschlagen, macht sich die FDP vor allem für die Rothaarautobahn und die Anbindung der Sauerlandautobahn A 46 durch Ausbau von Bundesstraßen bis zur A 44 stark. Die CDU betont die Dringlichkeit einer Lösung für das mittlere Ruhrgebiet, wobei sie der DüBoDo gegenüber dem Ausbau der A 40 weiterhin den Vorzug gibt.

Bei der Schiene unterstützen alle Oppositionsparteien die Aufnahme der oberen Ruhrtalbahn (allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten – Elektrifizierung/Zweigleisigkeit/A 44-Entlastung) sowie Verbesserungen für Ostwestfalen, wobei übereinstimmend die Lipperlandstrecke Lage-Altenbeken genannt wird.

Minister Kniola erteilt beiden Maßnahmen eine Absage. Verbesserungen für Ostwestfalen seien in der alternativen Route Löhne-Braunschweig enthalten, die obere Ruhrtalbahn könne über Eigenmaßnahmen der Bundesbahn in deren Wirtschaftsplan attraktiver gemacht werden. Die Ergebnisse der Verhandlungen zu den Straßenvorhaben werden weitgehend ohne Diskussion zur Kenntnis genommen, allerdings verständigt sich der Ausschuss auf eine weitere

¹⁹⁰ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Ausschussprotokoll Nr. 11/612 vom 26.06.1992, S. 3ff.

Sitzung zum Thema nach Abgabe des Votums der Landesregierung und Beschlussfassung im Bundeskabinett.

Die vereinbarte Sitzung des Landtagsausschusses findet am 10. September statt; zuvor hatte auch die SPD einen Beschlussvorschlag eingereicht. Außerdem liegt die Entscheidung des Bundesratsverkehrsausschusses vor, der im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Straßenbedarfsplans auf Bundesebene nach Mitteilung von Minister Kniola eine Reihe von ihm beantragter Ergänzungen abgelehnt hat. Neben dem Austausch bekannter Positionen arbeiten die Abgeordneten konstruktiv an einer gemeinsamen, an den Bundestag gerichteten Stellungnahme.

Mit Ausnahme der Grünen stimmen schließlich alle im Landtag vertretenen Parteien in einer weiteren Sitzung am 15. September zu, dem Bundestag in Ergänzung des BVWP den Ausbau von drei Schienenstrecken (Bentheim-Osnabrück, Venlo-Mönchengladbach, Dortmund-Hamm) und die unterirdische Führung der B1 im Raum Dortmund nahezulegen.

Am 17.9. kommt es dann zu einer weiteren Plenardebatte im Landtag. Die SPD begründet noch einmal ihre Ablehnung von DüBoDo und A 4, während der CDU-Vertreter eine stark bundespolitisch eingefärbte Rede hält und dabei den Vorrang der Schiene, die Erstellung von Ost-West-Achsen und den angemessenen Anteil von Nordrhein-Westfalen herausstellt. Bei dem Balanceakt, den aus der eigenen Partei stammenden Bundesverkehrsminister nicht zu desavouieren und trotzdem landespolitisch zu argumentieren, bringt die CDU immerhin den Kritikpunkt an, dass der NRW-Anteil bei den Schienenprojekten in einem Missverhältnis zur Netzlänge steht. Die FDP spielt wieder die wirtschaftspolitische Karte, in dem sie auf den Wettbewerb der Regionen verweist, der nur mit adäquater Infrastruktur zu gewinnen sei. Der Landesregierung wirft sie eine Vernachlässigung von Güterverkehrszentren und Güterumschlagplätzen vor. Die Grünen kritisieren Zeitdruck und falsche Ideologie des BVWP, der weiterhin das Straßenverkehrswachstum fördere und weder Strategien zur Verkehrsvermeidung enthalte noch glaubwürdige Ansätze zur Verkehrsverlagerung auf ökologisch weniger schädliche Transportwege präsentiere. Als Schlussredner kann sich Verkehrsminister Kniola einer gewissen parteipolitischen Polemik nicht entziehen und verweist süffisant darauf, dass es trotz konzertierter Aktion mit der CDU und der FDP nicht gelungen sei, die von diesen Parteien gestellte Bundesregierung von für NRW wichtigen Projekten wie der besseren Anbindung der Sauerland-Autobahn an die A 44 zu überzeugen.

Für die unzureichende Berücksichtigung von Güterverkehrszentren macht er die Bahn verantwortlich, da diese erst vor wenigen Wochen ihre Standorte für Terminals des Kombinierten Ladungsverkehrs bekanntgegeben habe. Und schließlich wirft er der Bundesregierung vor, die gesetzliche Grundlage für den Schienenwegeausbau zu verzögern, weil sie

ein Junktim mit der Bahnreform verfolge. Er kündigt entsprechende Initiativen im Bundesrat an, auf dessen Bühne sich die Auseinandersetzung nunmehr verlagert.

Am 24. September 1992 lässt Kniola dort noch einmal ausführlich zu Protokoll geben, warum er mit der Autobahnplanung für das mittlere Ruhrgebiet und das Rothaargebirge nicht einverstanden ist¹⁹¹. Wenig später beginnen die Beratungen im Verkehrsausschuss des Bundestages, mit dem oben bereits beschriebenen Ergebnis.

3.6 Die Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Aufstellung des BVWP 2003

3.6.1 Landespolitische Ausgangssituation

Die Zeit von 1995 bis 2000 markiert eine Zäsur für Nordrhein-Westfalen: 1995 verpasst die FDP den Wiedereinzug in den Landtag. Außerdem verliert die SPD nach 15 Jahren ihre absolute Mehrheit im Landtag und muss mit den Grünen eine Koalition schließen. Ministerpräsident Rau leidet sichtbar unter den kraftraubenden, bisweilen stark ideologischen und kleinteiligen Auseinandersetzungen mit den Grünen (Hoffmann 2006: 90), die auch und gerade in der Verkehrspolitik zu Tage treten.

Einen Vorgeschmack geben bereits die Koalitionsverhandlungen, die in einen für die Landespolitik ungewöhnlich umfangreichen und detaillierten Vertrag der beiden Parteien münden¹⁹². In dem Dokument wird auf Drängen der Grünen nichts weniger als eine „Verkehrswende“ propagiert (Hoffmann 2006: 91). Eine Enquête-Kommission des Landtags soll sich mit der „Zukunft der Mobilität“ beschäftigen.

Die politischen Kernaussagen bleiben zunächst ambivalent. „Wir wollen die für die Wirtschaft notwendige und die von den Menschen gewünschte Mobilität ermöglichen“ heißt es an einer Stelle. Wenig später wird dann festgestellt: „An Verkehrsvermeidung und -verlagerung führt kein Weg vorbei.“

Stellungnahmen zur Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans und des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen (das Schienenwegeausbaugesetz wird interessanterweise nicht erwähnt) sollen im Einvernehmen der Koalitionsfraktionen ergehen.

Dass die neuen Partner noch einen langen Weg vor sich haben, beweisen die Aussagen zum Straßenbau. Der Koalitionsvertrag listet praktisch nur Projekte auf, die nicht mehr realisiert

¹⁹¹ vgl. Anlage 16 zum Plenarprotokoll des Bundesrates vom 24.09.1992, S. 421f.

¹⁹² vgl. Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 12. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen 1995-2000 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband NRW und dem Bündnis 90/Die Grünen Landesverband NRW vom 30.06.1995, S. 116ff.

werden sollen, insbesondere die Rothaarautobahn und die A 44 östlich von Düsseldorf (DüBoDo). Daneben werden einige Abschnitte hinsichtlich ihrer Trassierung mit einem Prüfwunsch versehen.

Offen zutage tritt der Dissens bei der Rheinquerung Ilverich im Zuge der A 44: die SPD hält sie für „unverzichtbar“, Bündnis 90/Die Grünen lehnen sie ab - würden aber den Kompromiss einer Tunnel-Lösung mittragen. Der Weiterbau der A 1 (Lückenschluss in der Eifel) soll erst nach der Planfeststellung für das Land Rheinland-Pfalz finalisiert werden.

Beim Eisenbahnverkehr ist die Haltung proaktiver: hier verständigen sich die Parteien auf die Forderung nach Fertigstellung der ICE-Neubaustrecken Köln-Rhein/Main sowie Köln-Belgien. Der InterCity-gerechte Ausbau der Strecken Dortmund-Kassel und Hagen-Gießen gehört ebenfalls zu den Prioritäten; der Bedarf für ein 3. Gleis zwischen Oberhausen und Emmerich soll geprüft werden.

Die „grüne Handschrift“ des Koalitionsvertrages ist also unverkennbar, personell aber müssen sich die Grünen mit nur 2 Ministerämtern zufrieden geben. Durch den neuen Zuschnitt der Ministerien wird ein Durchmarsch grüner Ideen in wichtigen Politikfeldern zumindest deutlich erschwert. Abzulesen ist dies insbesondere an der Schaffung des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr (MWMTV) mit Wolfgang Clement an der Spitze; er gilt damals bereits als aussichtsreichster Nachfolger Raus. Zum persönlichen Gewicht Clements – er bringt als jahrelanger Leiter der NRW-Staatskanzlei intime Kenntnisse der gesamten Landespolitik mit – kommen die vielfältigen Zuständigkeiten seines neuen Hauses, mit dem er zum profiliertesten Gegenspieler der grünen Umweltministerin Bärbel Höhn avanciert und qua Amt auch den Verkehr in den Dienst der Wirtschaft stellen muss.

Nicht ganz freiwillig erklärt Rau 1998 seinen Rücktritt, Clement folgt ihm nach. In seiner Regierungserklärung kündigt er eine integrierte Verkehrsplanung an, um die „Stärken der einzelnen Verkehrsmittel voll zur Geltung“¹⁹³ zu bringen. Konkrete Initiativen im Verkehrsbereich benennt er nicht. Nach wie vor gibt es wenig Gemeinsamkeiten der beiden Koalitionspartner. Das „Superministerium“ für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr führt bis Februar 2000 Peer Steinbrück, der danach Landesfinanzminister, 2002 Ministerpräsident und 2005 Bundesfinanzminister wird. Beim Bundesverkehrswegeplan hält er sich als Verkehrsminister mit medienwirksamen Schritten zurück. Nach der Landtagswahl im Jahr 2000 firmiert das für Verkehr zuständige Landesministerium als Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr (MWMEV) unter Minister Ernst Schwanhold (SPD), der bereits im Februar 2000 Steinbrück als „Superminister“ nachgefolgt war. Von 2002

¹⁹³ vgl. Plenarprotokoll Nr. 12/90 des LT NRW vom 17.06.1998, S. 7353

bis 2005 gibt es dann ein Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung (MVEL) unter Leitung von Minister Axel Horstmann (ebenfalls SPD).

3.6.2 Verkehrspolitische Landesinitiativen vor der Aufstellung des neuen BVWP

ÖPNV-Bedarfsplan

Im Gefolge der Bahnreform bekommt Nordrhein-Westfalen im März 1995 - also noch vor der Landtagswahl und dem Eintritt von Bündnis 90/Die Grünen in die Landesregierung - ein Gesetz, in dem die Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs und die Weiterentwicklung des ÖPNV geregelt werden¹⁹⁴. Es sieht u.a. die Aufstellung eines ÖPNV-Bedarfsplanes und eines ÖPNV-Ausbauplanes vor. Ähnlich wie auf der Bundesebene führt dies zur Emanzipation des Verkehrsträgers Schiene, der ein dem Landesstraßenwesen vergleichbares Planungs- und Bedarfsfeststellungsverfahren erhält. Die Aufgabenträger des ÖPNV - Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden - haben beim Bedarfsplan ein Vorschlagsrecht, die Landesplanungsbehörde wird ebenfalls eingeschaltet. Nach Konsolidierung durch das Verkehrsministerium entscheidet dieses über den Bedarfsplan im Einvernehmen mit dem Verkehrsausschuss des Landtages. Beim ÖPNV-Ausbauplan, also dem mittelfristigen Bauprogramm, ist das Verkehrsministerium autonom tätig, hier wird selbst der Verkehrsausschuss nur „im Wege des Benehmens“ beteiligt¹⁹⁵ und hat kein Mitentscheidungsrecht. Eine Einbeziehung der Gebietskörperschaften ist nicht vorgesehen.

Enquête-Kommission „Zukunft der Mobilität“

Den ersten verkehrspolitischen Meilenstein in NRW setzt die rot-grüne Koalition im Spätsommer 1996: am 12. September bildet der Landtag die im Koalitionsvertrag 1995 vorgesehene Enquête-Kommission zur „Zukunft der Mobilität“. Ihr gehören 6 Landtagsabgeordnete an, von denen 3 aus der SPD, 2 aus der CDU und der Vorsitzende aus der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen stammen. Hinzu kommen 7 Sachverständige aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft und Unternehmens-/Politikberatung. Die Kommission erhält den ambitionierten Auftrag, „ein langfristig tragfähiges Konzept für die zukünftige Gestaltung der Mobilität“ auszuarbeiten (Landtag NRW 2000: 8). Erst am 17. Juni 1996 nimmt die Kommis-

¹⁹⁴ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz), GVBl. NW 1995, S.196ff.

¹⁹⁵ vgl. die Ausführungen zu § 7 des Regionalisierungsgesetzes in der Verwaltungsvorschrift, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 49. Jg., Nr. 61 vom 17.09.1996, S. 1427f.

sion ihre Arbeit auf, bis zur Vorlage ihres Abschlussberichts am 2. April 2000 (kurz vor den Landtagswahlen) wird sie 35 Mal tagen, etliche Gutachten beauftragen und auch Exkursionen unternehmen, um nachahmenswerte Beispiele (best practices) in anderen Regionen kennenzulernen.

Bereits 1998 geht die Kommission mit einem Teilbericht zur Integrierten Gesamtverkehrsplanung in Nordrhein-Westfalen an die Öffentlichkeit, um so - wie es im Vorwort heißt - eine rasche politische Umsetzung zu ermöglichen¹⁹⁶.

Integrierte Gesamtverkehrsplanung

Am 9. Mai 2000 erreichen die Bemühungen um eine moderne nordrhein-westfälische Verkehrspolitik ihren vorläufigen Höhepunkt: der Landtag beschließt als Teil des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen das Gesetz zur Integrierten Gesamtverkehrsplanung, das in wesentlichen Teilen die Empfehlungen der Enquête-Kommission umsetzt. Es konkretisiert in 6 Hauptzielen die Strategie der Verkehrspolitik: Infrastruktur verbessern, sparsamen Flächenverbrauch fördern, Verkehrssicherheit erhöhen, Mobilitätsteilnahme und gute Lebensbedingungen garantieren, Klima- und Umweltschutzbelange berücksichtigen sowie wirtschaftliche Austauschbeziehungen ermöglichen. Dabei kommt den Regionen, also den Regierungsbezirken, eine entscheidende Rolle zu: hier werden die Ausbauvorhaben formuliert und - auch parteipolitisch - diskutiert. Die bisherigen Bezirksplanungsräte werden am 1. Januar 2001 zu Regionalräten und in ihren Kompetenzen aufgewertet. Sie sind wie bisher sowohl mit Repräsentanten der Politik als auch mit Vertretern gesellschaftlicher Gruppen besetzt. Die Regionalräte verleihen dem Bemühen um die Verschmelzung von Verkehrs- und Landesplanung sichtbar Ausdruck. Aber noch steht das ehrgeizige Projekt am Anfang - es wird der rot-grünen Landesregierung aufgrund interner Differenzen bis zu ihrer Abwahl 2005 nicht mehr gelingen, die Integrierte Gesamtverkehrsplanung abzuschließen. Zuletzt hatten die Koalitionsparteien noch versucht, unter Einbeziehung der Energiepolitik einen Kompromiss zu finden (Experte 3, 2007). Erst unter der von CDU und FDP gebildeten Nachfolgeregierung werden 2006 die Bedarfspläne für Schiene und Straße auf der Grundlage der zuvor entwickelten Bewertungsmaßstäbe verabschiedet. Ein ursprünglich geplanter, verkehrsträgerübergreifender Verkehrsinfrastrukturbedarfsplan wird nicht realisiert.

Dennoch: parallel zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes erarbeitet sich Nordrhein-Westfalen schon in den Jahren 2000 bis 2003 umfangreiches Expertenwissen in der integrier-

¹⁹⁶ vgl. LT-Drs. Nr. 12/3246 vom 22.10.1998, S. II

ten Verkehrsplanung, die praktisch zeitgleich mit der Veröffentlichung des BVWP-Referentenentwurfs im Frühjahr 2003 in eine landesweit geltende, ausdifferenzierte Matrix von Zielen mündet und in einem Erläuterungsbericht vorgestellt wird¹⁹⁷.

Fazit: Mit dem ÖPNV-Bedarfs- und -Ausbauplan sowie der Integrierten Gesamtverkehrsplanung leitet das Land Nordrhein-Westfalen eine verkehrspolitische und verkehrsplanerische Offensive ein, die insbesondere zur Gleichstellung des Verkehrsträgers Schiene sowie des öffentlichen Verkehrs insgesamt mit dem Straßenbau führt und auch landesplanerische Aspekte berücksichtigt. Zwar sind die in den Plänen aufgeführten Maßnahmen auf die Landeszuständigkeiten abgestimmt. Dennoch schafft das Land damit eine gute Ausgangsposition für die kommenden Verhandlungen zum BVWP: viele moderne Ansätze wird wenige Jahre später auch die rot-grüne Regierung auf Bundesebene übernehmen - ein in ihrer Anwendung erprobtes Land hat es dann auch bei den Verhandlungen mit dem Bund leichter.

3.6.3 Die Projektanmeldung des Landes – Datenübermittlung statt politische Aussage

Die Erarbeitung der Landesanmeldung für den neuen BVWP geht im Herbst 1999 administrativ-geschäftsmäßig vonstatten. Anders als 1990/1991 wird sie nicht vom Kabinett verabschiedet, sondern ausschließlich im Ministerium verantwortet und nach Verkehrsträgern getrennt beim BMVBW eingereicht, im Teilbereich Straße beispielsweise durch Schreiben des zuständigen Abteilungsleiters¹⁹⁸. Sie wird also weniger als politisch abgestimmtes Konzept verstanden, sondern vorrangig als Datenübermittlung zwecks Projektbewertung.

Zu diesem Zeitpunkt konnte das NRW-Ministerium noch nicht wissen, in welchem Umfang der Bund Neubewertungen von Überhangprojekten aus dem BVWP 92 durchführen würde. Lediglich die Aussage von Bundesminister Klimmt, bestehendes Baurecht zu respektieren, lässt auf einen geschützten Bestand an Maßnahmen hoffen.

Dennoch: das Landesverkehrsministerium gibt eine sehr konservative Anmeldung ab. Glaubt man der wörtlichen Formulierung, beruhen die neu zu bewertenden Straßenprojekte allein auf Vorschlägen der Landschaftsverbände. Zu diesem Zeitpunkt steht bereits fest, dass diese ihre Zuständigkeit für den Straßenbau an einen neu zu schaffenden, der Aufsicht des Verkehrsministeriums direkt unterstehenden Landesbetrieb abgeben müssen¹⁹⁹. Das „Durchreichen“ der Vorschläge ist bemerkenswert. Entweder scheut sich das Ministerium, selbst Farbe zu beken-

¹⁹⁷ Projektgruppe IGVP NRW: Ziele der IGVP NRW (Erläuterungsbericht), Düsseldorf 2003

¹⁹⁸ vgl. Schreiben des MWMTV vom 10.03.2000 – Gz. VI A 1 – 31-19/8 (2000)

¹⁹⁹ vgl. Artikel 3 im Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG) vom 20.09.1999, LT-Drs. 12/4320

nen oder will kein Öl in die landesintern kontrovers geführte Debatte um die zukünftigen Aufgaben der Landschaftsverbände gießen.

Zeitzeugen verweisen auf die Befindlichkeiten innerhalb der Regierungskoalition. Man wollte keine politische Diskussion „zu früher Stunde“ auf Landesebene entfachen (Experte 5, 2008). Dem Schicksal der eher pflichtschuldig denn mit Nachdruck vertretenen neuen Maßnahmen wird daher besonders nachzugehen sein.

Insgesamt schlägt das Land 19 neue Projekte vor, zu denen der Landschaftsverband Westfalen-Lippe gerade einmal 3 beisteuert. Die restlichen 16 Maßnahmen kommen vom Landschaftsverband Rheinland. 6 Vorhaben sollen ganz entfallen. Alle bereits erfassten Projekte hinzugerechnet, macht sich NRW für 367 Straßenabschnitte stark.

Im Schienenbereich kommen nochmals 19 Vorhaben hinzu, darunter auch der Metrorapid als Magnetschwebebahn, ein Sammelposten für Standorte des Kombinierten Ladungsverkehrs sowie 17 klassische Schienenprojekte. Darunter befinden sich einige altbekannte Anliegen aus dem Aufstellungsprozess zum vorhergehenden BVWP, z.T. nur marginal verändert: statt des sechsgleisigen Ausbaus Duisburg-Düsseldorf fordert NRW jetzt ein zusätzliches Gleis für die Strecke; bei der Ausbaustrecke Dortmund-Paderborn-Kassel („Mitte-Deutschland-Verbindung“) wiederholt das Land seinen Wunsch nach einer Erhöhung der Geschwindigkeit auf 200 km/h – ein Wert, der auch zwischen der deutsch-niederländischen Grenze bei Emmerich und Oberhausen (nicht mehr Duisburg) erreicht werden soll. 1992 hatte NRW hier lediglich einen „Ausbau“ propagiert. Der seinerzeit vorgeschlagene Ausbau von Dortmund-Hamm auf 3 Gleise wird nunmehr in den Ausbau bzw. die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der gesamten Magistrale Dortmund-Hamm-Minden eingebaut. Auch die Ruhr-Sieg-Strecke Hagen-Frankfurt bleibt für NRW auf der Agenda: 1992 im Wesentlichen mit einer Querspange in Hagen, 2000 mit einem Ausbau für Fern-, Nah- und Güterverkehr. Die 1992 in die Diskussion gebrachte Ausbaustrecke Mönchengladbach-Venlo wird 2000 noch um den Abschnitt bis Rheydt erweitert.

Die beiden Magnetschnellbahn-Vorhaben aus den Anmeldungen 1992 und 2003 gleichen sich ebenfalls: ging es Anfang der 90er Jahre um die Verbindung der Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn, ist 2000 der ‚Metrorapid‘ als Schnellverbindung aller Ruhrgebietsmetropolen konzipiert.

An neuen Projekten sticht neben kleineren Abschnitten zur Verbesserung der Durchlässigkeit des Knotens Köln vor allem das Eintreten für die obere Ruhrtalbahn hervor. Bei der Diskussion um den BVWP 92 hatte die Landesregierung noch auf eine Eigenfinanzierung der Ertüchtigung durch die Bundesbahn hingewiesen, doch nichts geschah. Die in der Bahnreform festgelegte Eigenwirtschaftlichkeit des DB-Fernverkehrs hat diese Investitionen

verhindert. Eigentlich überrascht diese Tatsache nicht - für den Fernverkehr war die obere Ruhrtalbahn denkbar schlecht ausgerüstet: nicht elektrifiziert, steigerungsreich, über weite Strecken eingleisig, abseits der Großstädte. Schon die parallel laufende Mitte-Deutschland-Verbindung wurde von der DB eher halbherzig ausgebaut.

Lässt sich die obere Ruhrtalbahn noch als Nebenfernverkehrsstrecke klassifizieren, so wirken andere Anmeldungen des Landes NRW im Schienenbereich doch fragwürdig: Mönchengladbach-Neuss, Duisburg-Viersen und Meckenheim-Bonn sind weder vom Netzzusammenhang her noch vom langjährigen Verkehrsangebot je in der Fernverkehrsliga anzusiedeln gewesen. Der Anmeldung des Jahres 1991 ist im Vergleich deutlich mehr Sinn für das Machbare zu bescheinigen. Auffällig ist auch ein Verzicht auf weit über das Landesgebiet hinausgreifende Verbindungen, die 1991 ganz bewusst mitaufgenommen wurden. Ein gewisses „Kirchturmsdenken“ hat also um sich gegriffen.

3.6.4 Reality-Check: Die BVWP-Anmeldung 2000 - Koalitionsvertrag eingehalten?

Da SPD und Grüne in ihrer Koalitionsvereinbarung 1995 relativ konkret zu einzelnen Projekten Stellung genommen haben, lässt sich bei einem Vergleich gut herausarbeiten, ob der Vertrag fast 5 Jahre später bei der Anmeldung zum BVWP eingehalten wurde²⁰⁰.

Bei den Schienenprojekten ist eine vollständige Übereinstimmung feststellbar:

die Neubaustrecken Köln-Rhein/Main sowie Köln-Belgien sind bereits im Überhang des BVWP 1992 enthalten und von der Bundesregierung 1999 als indisponibel festgestellt worden. Sie werden daher von NRW in der Anmeldung nicht mehr thematisiert. Auch die Ausbaustrecke Dortmund-Paderborn-Kassel ist auf Bundesebene mit Bahnübergangsbeseitigungen und einer Linienverbesserung bereits beschlossene Sache. Hier fordert das Land NRW weiteres Engagement, um mit Höchstgeschwindigkeiten von 200 km/h die Reisezeiten verringern zu können.

Bei der Ausbaustrecke Emmerich-Oberhausen hat der Bund bereits den Umbau des Knotens Oberhausen eingeplant; das Land meldet auch hier eine Erhöhung der Streckengeschwindigkeit auf 200 km/h sowie eine „Beseitigung der Engpässe im Güterverkehr“ an. Das problematische 3. Gleis wird nicht erwähnt, eine salomonische Lösung im Sinne der Koalitionsvereinbarung. Die dort enthaltene Forderung nach Aufwertung der Strecke Hagen-

²⁰⁰ Bezugspunkte des Vergleichs sind die Koalitionsvereinbarung (s. Fußnote 191) sowie die Anmeldungen des Landes NRW im Bereich Straße (siehe Fußnote 197) und Schiene (Quelle: Anlage eines Schreibens des MWMTV vom 23.05.2000 an das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung – Az. VA)

Siegen-Gießen wird dem Bund ebenfalls gemeldet, und zwar mit dem Maßnahmenumfang „Ausbau Fern-, Nah- und Güterverkehr“.

Auch im Straßenbaubereich ist die Koalitionsvertragstreue gewahrt. Im Begleitschreiben zur Anmeldung erklärt NRW den Verzicht auf die Rothaarautobahn, die DüBoDo und weiterer in der Koalitionsvereinbarung als entbehrlich bezeichneter Maßnahmen.

Insofern spiegelt die Anmeldung tatsächlich den Willen der Koalitionsparteien genau wider.

3.6.5 Ein neues Mandat für Rot-Grün: die Landtagswahl im Mai 2000

Während in Berlin die Anmeldungen für den BVWP ausgewertet werden, muss sich die rot-grüne Koalition in Nordrhein-Westfalen erstmals dem Bürger stellen. Die Zusammenarbeit zwischen SPD und Grünen war nie besonders harmonisch, mehrfach geriet sie an den Rand des Scheiterns. Die Stimmung hat sich insbesondere seit Übernahme des Ministerpräsidentenamtes durch Wolfgang Clement noch einmal verschlechtert; er hatte öffentlich Überlegungen angestellt, eine sozial-liberale Koalition einzugehen (Korte/Florack/Grunden 2006: 248f.). Die CDU wiederum steht wegen der kurz zuvor bekannt gewordenen Spendenaffäre bundesweit unter Beschuss. Bei der Landtagswahl im Mai 2000 müssen daher SPD, Grüne und CDU Verluste hinnehmen, lediglich die FDP kann fast 6 % zulegen und meldet sich mit einem Ergebnis von 9,8 % eindrucksvoll im Kreis der Landtagsparteien zurück. Clement hat jetzt zwei Optionen: er könnte den Schwenk zu einer sozial-liberalen Koalition vollziehen oder die politische Ehe mit den Grünen fortsetzen. Letztlich geben wohl Rücksichten auf Berlin den Ausschlag. Die dortige, im Herbst 1998 gebildete rot-grüne Koalition hat nach chaotischem Beginn seit dem Sommer 1999 Tritt gefasst - ein Farbenwechsel in NRW käme daher einem Störfeuer gleich. Nicht zuletzt auf Druck aus Berlin geht Clement daher doch wieder eine Verbindung mit den Grünen ein (Bajohr 2001: 169). Clements Stellung ist aber deutlich stärker geworden, die ideologischen Ansprüche der Grünen sind einem pragmatischen Realismus gewichen. Dies schlägt sich auch in der Koalitionsvereinbarung nieder, die dem Bundesverkehrswegeplan eine eigene Textziffer widmet (SPD-Landesverband NRW 2000: 62ff.). Ganz in dem Verständnis, dass die bisherigen Willensäußerungen des Landesverkehrsministeriums zum neuen BVWP keine Anmeldung von Projekten darstellen, werden nunmehr verbindliche Aussagen zur Positionierung gegenüber dem Bund getroffen.

Das Dokument beklagt die jahrelange finanzielle Benachteiligung des Landes und drängt auf zügige Fertigstellung der ICE-Strecken in NRW. Mit der Betuwe-Linie und dem Eisernen Rhein als primär dem Güterverkehr gewidmete Strecken in die Nachbarländer Niederlande und Belgien sowie der Strecke Ruhrgebiet-Münster werden zudem konkrete Projekte be-

nannt. Beim Bundesfernstraßenbau befürworten SPD und Grüne die Konzentration auf den sechsstreifigen Ausbau der wichtigsten Magistralen sowie Lückenschlüsse und Ortsumgehungen.

Das Papier benennt konkret 7 Lückenschlüsse, u.a. die A 33 von Bielefeld bis zur Landesgrenze Niedersachsen, die A 1 in der Eifel als Transeuropäisches Verkehrsprojekt sowie die Ortsumgehung Bad Oeynhausen auf der A 30. Ausdrücklich festgehalten ist der Verzicht auf die Rothaarautobahn A 4 und das Teilstück zwischen Velbert und Bochum auf der A 44 (DüBoDo). Die Grünen haben sich demnach bemüht, die Grabenkämpfe der letzten Legislaturperiode durch klar konturierte Aussagen im Vertrag hinter sich zu lassen (vgl. Bajohr a.a.O.). Bei den übergeordneten Zielen der Verkehrspolitik (Nachhaltigkeit, Ökologie) waren die Grünen sowieso nicht allzu weit von der SPD entfernt.

3.6.6 Willensbildung im Land nach Bekanntgabe der Bewertungsergebnisse

Mehr als zwei Jahre vergehen, bis der Bund in Form einer CD-ROM einer breiteren Fachöffentlichkeit die Rohdaten seiner Bewertungen zur Kenntnis gibt. Mit Schreiben vom 15. Mai 2002 werden die Landesverkehrsministerien aufgefordert, die Dossiers auf ihre Plausibilität zu prüfen. In Nordrhein-Westfalen führt dies mit Erlass vom 29. Mai 2002 zur Einbindung der Regionalräte, jenen kommunal besetzten Einrichtungen bei den Bezirksregierungen, die im Jahr 2000 durch das Zweite Modernisierungsgesetz (s.o.) geschaffen wurden und die seitdem auch für die gesetzlichen Bedarfs- und Ausbaupläne des Bundes im Verkehrsbereich über Vorschläge der Region beschließen. In Umsetzung des im Gesetz verankerten breiten Informationsaustausches mit dem Land werden die Regionalräte gebeten, die Ergebnisse des Bundes zu prüfen und die Projekte in eine Prioritätenreihung zu bringen.

Im Arbeitskreis Bundesverkehrswegeplanung gibt Nordrhein-Westfalen zwar im August 2002 zu Protokoll, dass es eine Priorisierung der Projekte ohne Kenntnis des zur Verfügung stehenden Finanzrahmens nicht leisten könne. Parallel dazu läuft aber der Prozess bei den Regionalräten weiter. Die Finanzierungsfrage wird zwar auch später immer wieder thematisiert (siehe weiter unten), das BMVBW hält sich aber bis zur Veröffentlichung des Referentenentwurfs bedeckt.

Aus den Rückmeldungen der Regionalräte, die zwischen August und Oktober 2002 beim Landesverkehrsminister eingehen, ist festzuhalten:

Nach wie vor gibt es kein einheitliches Format für die Beschlussfassung. Während die Regionalräte in Arnsberg und Münster die Projekte jeweils in drei (allerdings unterschiedlich

betitelte) Gruppen einteilen und in diesen jeweils nach Priorität ordnen, orientiert sich der Regionalrat Köln an den Kategorien der Bundesverkehrswegepläne (Vordringlicher Bedarf, Weiterer Bedarf und Kein Bedarf), meldet aber gleichzeitig zusätzliche Projekte zur Bewertung an. Die Regionalräte in Detmold und Düsseldorf schließlich ordnen alle Maßnahmen fortlaufend nach absteigender Priorität ohne weitere Unterteilungen.

Die Willensbildung innerhalb der Regionalräte verläuft höchst unterschiedlich²⁰¹. In allen Fällen gibt es eine Vorlage der Verwaltung (also der zuständigen Bezirksregierung), doch während z.B. in Münster der Ratsbeschluss bei den Straßenvorhaben lediglich in zwei Punkten von der Verwaltungsvorlage abweicht, ändern CDU und SPD in Düsseldorf in einem gemeinsamen Antrag die von der Verwaltung erstellte Reihung beträchtlich; so fällt die beim BMVBW auf Platz 1 des Nutzen-Kosten-Verhältnisses gelangte Maßnahme Ortsumgehung Langenfeld, die auch in der Bezirksregierung die meiste Unterstützung genießt, auf Platz 14 zurück. CDU und SPD haben ihre gemeinsame Liste allerdings nur bis Position 15 geführt, obwohl 45 Maßnahmen zur Diskussion stehen. Somit kommt für die restlichen Projekte wieder das Konzept der Verwaltung zum Zuge. Dennoch beweist der parteiübergreifende Vorschlag die weniger ideologisch eingefärbte Zusammenarbeit in der Kommunalpolitik, aus deren Reihen die stimmberechtigten Vertreter im Regionalrat stammen; die CDU hätte nämlich mit ihrer absoluten Mehrheit an Stimmen in Düsseldorf genauso gut einen Alleingang unternehmen können.

Die Regionalräte Arnsberg und Köln schlagen auch den Verzicht auf Maßnahmen vor; in Arnsberg gilt u.a. die DüBoDo als nicht erforderlich – die Rothaarautobahn wird aber im Weiteren Bedarf gesehen. In Köln spricht sich der Regionalrat beispielsweise gegen den Neubau der A 542 aufgrund geänderter Planungen der Stadt Köln aus.

Praktische Konsequenzen entfalten diese Rückmeldungen aus den Regionen allenfalls mittelbar: Pläne des Verkehrsministeriums, aus den Voten eine Landesprioritätenreihung abzuleiten, bleiben im Ansatz stecken, da der Bund nicht rechtzeitig über Finanzvolumina, Abschneidegrenzen (also die „Wasserscheide“ zwischen Projekten des VB und WB beim Nutzen-Kosten-Verhältnis) und Nachbewertungen informiert. Dies gibt Minister Horstmann so auch gegenüber dem Verkehrsausschuss des Landtags zu Protokoll²⁰². Allerdings fließen die Beschlüsse der Regionalräte später in die offizielle Stellungnahme der Landesregierung zum Referentenentwurf des BVWP ein.

²⁰¹ siehe u.a. Schreiben der BezReg Münster vom 27.09.2002 – Az. 57/58; Schreiben der BezReg Düsseldorf vom 27.09.2002 – Az. 57.2.1; Schreiben der BezReg Arnsberg vom 27.09.2002 – Az. 57.1, vom Regionalrat am 30.09.2002 angenommene Sitzungsvorlage Nr. 10/2002 der BezReg Detmold; Beschluss des Regionalrates Köln vom 27.09.2002

²⁰² vgl. Protokoll der Sitzung des Landtagsverkehrsausschusses 13/827 vom 27.03.2003, S. 7

Bei den Schienenprojekten nimmt nur der Regionalrat Düsseldorf eine Prioritätenreihung vor, es gibt aber einzelne Aussagen in den Berichten der Bezirksregierungen. Auffälliges Schweigen herrscht zu den zahlreichen vom BMVBW gar nicht erst bewerteten, aber vom Land angemeldeten Maßnahmen wie z.B. den Ausbau der hochbelasteten Rheinmagistrale Duisburg-Düsseldorf. Einzige Ausnahme: der Regionalrat Arnsberg setzt sich noch einmal nachdrücklich für den viergleisigen Ausbau der Strecke Dortmund-Kamen-Hamm ein, den der Bund als reines Nahverkehrsvorhaben klassifiziert hat. Eine Konfliktlinie zwischen zwei Regionalräten entsteht bei der Positionierung zum sogenannten „Eisernen Rhein“, der zwar nur 21 km über deutsches Gebiet verläuft (um danach über die Niederlande und Belgien Antwerpen zu erreichen), dabei jedoch sowohl den Regierungsbezirk Düsseldorf als auch – zum größeren Teil – den Regierungsbezirk Köln tangiert. Die Landesregierung hatte die Reaktivierung und Modernisierung der grenzüberschreitenden Verbindung ursprünglich gar nicht vorgeschlagen; sie kam durch Anmeldung der Deutschen Bahn sowie durch die internationale Entwicklung (Gespräche mit Belgien und den Niederlanden, die zur Veranschlagung von 50 Mio. DM im Anti-Stau-Programm führten) ins Spiel. Folgerichtig wurde das Projekt dann auch in den NRW-Koalitionsvertrag 2000 aufgenommen. Eine prinzipiell positive Einschätzung der Notwendigkeit dieser Verbindung, wenn auch nicht unbedingt auf historischer Trasse, hatte aber der damalige Verkehrsminister Clement bereits 1997 abgegeben²⁰³. Im Herbst 2002 platziert der Regionalrat Düsseldorf aufgrund der positiven Haltung der Gebietskörperschaften den Eisernen Rhein noch vor den Ausbau von Rheydt-Kaldenkirchen-Venlo, während der Regionalrat Köln die Planungen wegen der zu erwartenden Lärmbelästigung der Anwohner ablehnt und alternativ eine Neubaustrecke entlang der A 40 in die Diskussion einbringt. Die Landesregierung lässt sich davon nicht beeindrucken: sie hält am Eisernen Rhein in historischer Lage fest²⁰⁴. Dass der kommunalpolitische Widerstand gegen die Reaktivierung maßgeblich von Mandatsträgern der CDU ausgeht, dürfte ihr diese Entscheidung erleichtern. Zudem ist Nordrhein-Westfalen bei diesem drei europäische Staaten und die Interessen der Europäischen Union (Transeuropäische Netze) betreffenden Projekt nicht gerade in einer besonders einflussreichen Position.

Ein aktives Vorgehen zur Korrektur der BMVBW-Prioritäten bei den Schienenprojekten ist bei der sogenannten Oberen Ruhrtalbahn nachweisbar, für die sich das Land bei einem Gespräch mit dem BMVBW auf Arbeitsebene Ende Oktober 2002 einsetzt. Die daraufhin durchgeführte Neubewertung ergibt ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 2,5²⁰⁵ und bestärkt

²⁰³ Protokoll der Sitzung des Landtagsverkehrsausschusses 12/747 vom 27.11.1997, S. 30

²⁰⁴ Sprechzettel des MVEL vom 20.01.2003 – Gz. Referat V A 2 - für Landesminister Horstmann anlässlich eines Gesprächs von SPD-Landtags- und –Bundestagsabgeordneten am 24.01.2003 -

²⁰⁵ a.a.O.

die Landesregierung in der Überzeugung, die Verbindung im BVWP zu verankern. Konkrete Zusagen macht der Bund jedoch nicht.

Insgesamt fügt sich das Land aber dem Bund, in dem es sich im weiteren Verfahren auf Strecken mit Relevanz für Güter- und Personenfernverkehr konzentriert²⁰⁶. Damit werden stillschweigend auch die Projekte ad acta gelegt, die das BMVBW gar nicht bewertet hat, wie z.B. Duisburg-Krefeld-Viersen.

3.6.7 Der Referentenentwurf für den BVWP 2003 und seine Folgen für NRW

Als Ende März 2003 der Referentenentwurf des BVWP in Düsseldorf eintrifft, nimmt das Verkehrsministerium sofort die Erarbeitung einer abgestimmten Position innerhalb der Landesregierung in Angriff. Nur sechs Tage nach Bekanntgabe der Einstufungsvorschläge durch den Bund unterrichtet Staatssekretär Hennerkes den Verkehrsausschuss des Landtages²⁰⁷. Dabei wird deutlich, dass bei den Straßenbauvorhaben zunächst die Abstimmung zwischen Verkehrs- und Umweltministerium Priorität genießt. Bei knapp 30 Projekten sind die Ressorts noch uneins, weitere 20 Vorhaben können aus Sicht des Umweltministeriums nicht abschließend bewertet werden. Bei 409 vom Bund aufgeführten NRW-Projekten hängen also etwa 1/8 in der Schwebe.

Dennoch ist der unbedingte Willen zu erkennen, noch vor Beginn der bilateralen Bund-Länder-Verhandlungen am 20. Mai eine „Landesmeinung“ im Kabinett zu verabschieden.

Dies gelingt auch, am 13. Mai fasst die Landesregierung einen entsprechenden Beschluss²⁰⁸.

Beim Verkehrsträger Schiene bemängelt die Stellungnahme, dass der BVWP-Entwurf den Schienenpersonennahverkehr mit einer Pauschalsumme von 5 % des Gesamtinvestitionsvolumens im Schienennetz nicht ausreichend würdigt. Gemäß Beschluss der Landesverkehrsministerkonferenz vom März 2003 seien mindestens 10 % der Mittel für den Schienenpersonennahverkehr zu veranschlagen.

Von den ursprünglich 17 neu angemeldeten klassischen Vorhaben (also ohne Ausbau des Kombinierten Ladungsverkehrs und Magnetschwebebahn) stuft die Bundesregierung lediglich 6 als förderungswürdig ein, davon 2 eingeschränkt.

²⁰⁶ vgl. Sprechzettel des Referats V A 2 im MWMEV vom 20.01.2003 zum Gespräch der Arbeitskreise 18 und 20 der SPD-Landtagsfraktion mit NRW-Bundestagsabgeordneten

²⁰⁷ Ausschussprotokoll 13/827 vom 27.03.2003, S. 27ff.

²⁰⁸ Stellungnahme der Landesregierung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen für den Bundesverkehrswegeplan 2003 auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 13.05.2002

Dennoch weist die Stellungnahme darauf hin, dass alle aufgenommenen Maßnahmen - darunter auch die des Überhangs - dem NRW-Schienenverkehrskonzept entsprechen.

Bei 9 Projekten hält die Landesregierung den Vorschlag des Bundes für „akzeptabel“, bei 4 Projekten wünscht sie sich eine Aufstufung in den VB und nur bei einer Maßnahme – der Ausbaustrecke Löhne-Braunschweig-Hildesheim – hält sie aus Rücksicht auf den Kurort Bad Oeynhausen eine veränderte Trassenplanung und insgesamt die Rückstufung in den WB für angebracht.

Zwei weitere, dem Land besonders am Herzen liegende Projekte kommen in den nachrangigen Weiteren Bedarf und werden daher in der Stellungnahme nochmals argumentativ verteidigt: es geht einerseits um den Ausbau der eingleisigen, stark frequentierten Strecke Münster-Lünen zur Engpassbeseitigung, andererseits um die Obere Ruhrtalbahn zwischen Hagen und Warburg. Die erfolgreich beim Bund durchgesetzte, positiv abgeschlossene Nachbewertung hatte deutlich weitergehende Hoffnungen geweckt. Das Land versucht deshalb eine andere Strategie: hatte man in der Anmeldung noch die durchgehende Zweigleisigkeit als Hauptziel angestrebt, konzentriert sich das Kabinett jetzt ganz auf die Anpassung für den Neigetechnikbetrieb. Es verweist auf eine relativ niedrige Investitionssumme und die bereits vorhandenen Fahrzeuge.

Daneben macht sich das Land nochmals für die Ausbaustrecke (Erweiterung von 2 auf 4 Gleise) zwischen Haste und Minden im Zuge der Verbindung Hannover-Dortmund stark. Wegen des vergleichsweise niedrigen Kosten-Nutzen-Quotienten hatte das BMVBW auch hier nur einen Weiteren Bedarf festgestellt, obwohl die bestehende Verbindung traditionell „zu den stärkst belasteten Strecken im norddeutschen Raum“ gehöre.

Nicht hinnehmen möchte das Land auch die völlige Ablehnung des Ausbaus zwischen Dortmund und Minden; zumindest zwischen Dortmund und Hamm wird dringender Bedarf auch für den Fernverkehr gesehen, der hier nicht störungsfrei laufe.

Gänzlich neu ist dann die abschließende Einlassung, die bereits im VB befindliche Strecke Venlo-Rheydt nunmehr als Teil einer überregionalen Magistrale über Köln und den Flughafen Köln/Bonn bis nach Gießen anzusehen und zwecks optimaler Flughafenbindung in voller Länge in den BVWP aufzunehmen.

Beim Verkehrsträger Straße, der nach Schiene, Wasserstraße und Luftverkehr erst an 4. Position der Stellungnahme rangiert, stellt das Land sogleich die Quote in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Mit 16,0 % des bundesweit für Aus- und Neubaumaßnahmen anerkannten Projektvolumens bewege man sich in derselben Größenordnung wie 1992, heißt es zunächst. Der Leser gewinnt den Eindruck, das Land gebe sich damit zufrieden. Erst einige Seiten spä-

ter, nach der Auseinandersetzung mit Einzelprojekten, wird grundsätzliche Kritik an der Quote laut. Durch die Abkehr von einer einwohner-relationsbezogenen Quotierung, wie sie noch im BVWP 1985 zum Ausdruck kam, hin zu einer Bevorzugung der ostdeutschen bzw. an der früheren Nahtstelle zwischen Ost und West gelegenen Bundesländer, würde NRW unangemessen benachteiligt. Bei einer Zuschuldung der Mittel nach Einwohneranteil hätte Düsseldorf Anspruch auf fast 22 % der Mittel, mithin 6 % mehr als im BVWP-Entwurf.

Ein weiteres gravierendes Defizit sieht die Stellungnahme in der Tatsache, dass der BVWP trotz anderslautender Absichten keine integrierte Planung sei. Doch gleich im nächsten Satz wird die Messlatte auf eine realistische Höhe gelegt: „Entscheidend bleibt allerdings, dass die aus Landessicht prioritären Vorhaben ausreichend berücksichtigt werden.“ Das Land will sich also nicht für grundsätzliche Themen verkämpfen, sondern projektbezogen das Optimum herausholen. Die Autoren geben dann ehrlicherweise zu, dass man schon im Entwurf gut abgeschnitten hat: der Ausbau von Kölner Ring und Ruhrgebietsdreieck (das die Autobahnen A 1, A 2 und A 3 bilden) sind ebenso enthalten wie zahlreiche Autobahn-Lückenschlüsse und Maßnahmen an netzrelevanten Bundesstraßen.

An dieser Stelle nun geschieht Merkwürdiges: anstatt sich mit Forderungen zur Höherstufung bzw. zur Änderung der Dringlichkeit einzelner Projekte an den Bund zu wenden, folgt eine Detailbetrachtung der naturschutzfachlichen Bedürfnisse von 13 Maßnahmen, obwohl 12 davon bereits im VB anerkannt sind und die Stellungnahme im letzten Absatz ihrer allgemeinen Bemerkungen zu den Straßenprojekten mahnend festgestellt hatte, dass „nach Auffassung des MVEL“ gewährleistet sein müsse, naturschutzfachliche Planungsaufträge nicht für Projekte zu erteilen, „die bereits aufgrund umfassender Vorplanungen und Voruntersuchungen beurteilbar sind“.

Der irritierte Leser wird hier Zeuge der unterschiedlichen Interessen von Verkehrs- und Umweltministerium. Statt die hochrangige Einstufung der Projekte zu begrüßen, werden detaillierte Ansprüche an die Linien- und Bauausführung einzelner Autobahnen und Bundesstraßen gestellt. Wenn das BMVfB aufgrund dieser Ausführungen die Projekte in eine weniger prioritäre Kategorie verschieben würde, wäre das nur folgerichtig. Die Wahrung des Koalitionsfriedens in Düsseldorf ist offensichtlich wichtiger als der ggf. nachteilige Eindruck, der in Berlin entstehen könnte. Das von den Grünen geführte Umweltministerium wollte sich zweifelsohne in der Stellungnahme prominent wiederfinden.

Dennoch spricht alles dafür, dass die Landesregierung an dieser Stelle ein kalkuliertes Risiko eingegangen ist: das Landesumweltministerium sitzt bei den Verhandlungen mit dem Bund nicht mit am Tisch, und auch auf Bundesebene kennt man das Problem, den grünen Koalitionspartner nicht leer ausgehen lassen zu dürfen. Erscheint es völlig abwegig zu behaupten,

dass das NRW-Verkehrsministerium dem BMVBW intern signalisieren wird „Wir mussten das hineinschreiben, aber bitte ignoriert es.“ ? Die Thesen der Politikverflechtung würden diese Annahme stützen, gilt doch seit Scharpf die „Ressortkumpanei“ fachlich gleichgerichteter Bürokratien als bewiesen. Die Loyalität innerhalb der Landesregierung bleibt nach außen zwar gewahrt, um den Preis einer überwiegend symbolischen Handlungsweise. Das wissen sicher auch viele grüne Politiker, die sich über die Machtverhältnisse keine Illusionen machen. Doch zum einen kommt es darauf an, gegenüber der Wählerschaft die ‚grüne Handschrift‘ nachweisen zu können, zum anderen bietet das dem BVWP nachgelagerte Verfahren der konkreten Maßnahmenplanung noch genügend Einflussmöglichkeiten, die über bloße Symbolik hinausgehen.

Anders gesagt: die Politikverflechtung führt an dieser Stelle nicht zu einer suboptimalen Problemlösung. Der Bedarf der Maßnahmen steht außer Frage, und wie man den Bau möglichst umweltschonend realisiert, wird im aufwändigen Planfeststellungsverfahren eruiert. Nur wer Umweltschutz mit dem Verzicht auf Aus- und Neubau von Straßen gleichsetzt, wird in der Stellungnahme des Landes eine dem öffentlichen Wohl zuwiderlaufende Entwicklung konstatieren.

Nach diesem Exkurs in die Details der Linienführung bestimmter Projekte listet das Land elf Maßnahmen auf, die nach seinem Wunsch entfallen sollen, allen voran die politisch schon 1992 höchst umstrittenen Autobahnen A 44 (diesmal aber nur noch bezogen auf den Abschnitt Essen-Bochum, die Weiterführung nach Velbert stand nicht mehr zur Diskussion) und A 4 (Rothaarautobahn Krombach bis Landesgrenze) - so war es im NRW-Koalitionsvertrag vereinbart worden. Für die Landesregierung macht der Ausbau der A 40 in Dortmund die A 44 entbehrlich, bei der A 4 fehlt der Hinweis auf eine Alternative. Auf den Neubau der B 56 im Bonner Stadtgebiet und durch den Ennert bis zur A 3 verzichtet das Kabinett „wegen erheblicher Durchsetzungsprobleme“ – diese Formulierung macht deutlich, dass die Maßnahmen eigentlich für sinnvoll gehalten werden. Weitere Projekte erübrigen sich wegen des Ausbaus an anderer Stelle oder des nur lokalen Verkehrsbedürfnisses, dem durch kommunale Planungen zu begegnen sei.

Es folgen 6 Vorhaben des WB im Werte von 217,5 Mio. €, die im Austausch zu 13 bisher in den VB eingereichten Maßnahmen - überwiegend Ortsumgehungen - mit einem Volumen von 213,3 Mio. € in die höchste Dringlichkeitskategorie aufsteigen sollen. Hier unterbreitet das Land also dem Bund ein konkretes Verhandlungsangebot.

Grund: es sieht bei den 13 abstufungswürdigen Projekten „erheblichen Klärungsbedarf“.

Ferner unterlegt das Land die Forderung an den Bund zur Erhöhung der Landesquote mit insgesamt 13, bisher in verschiedenen Stadien des WB verharrenden Vorhaben.

Schließlich plädiert das Land dafür, die Ausbaumaßnahmen an autobahnparallelen Bundesstraßen im BVWP als WB zu belassen und die Rückstufung der Straßenkategorie erst nach Abschluss der Arbeiten vorzunehmen.

3.6.8 Die Verhandlungen mit dem Bund

Nach der ersten Runde der Gespräche mit dem Bund auf Arbeitsebene am 20. Mai 2003 lassen sich bereits erste Erfolge der NRW-Strategie feststellen:

Bei 7 der 11 aus Landessicht verzichtbaren Projekte lenkt der Bund ein und attestiert „kein Bedarf“; die besonders sensiblen Projekte Rest-DüBoDo, Rothaarautobahn und Ennertaufstieg bleiben aber zunächst im WB. Von den 13 austauschweise zur Rückstufung in den WB vorgeschlagenen Vorhaben verbleiben nur 5 im VB, weitere 5 kommen tatsächlich in den WB, die restlichen 3 rutschen sogar in die Kategorie „Kein Bedarf“. Von den 7 zur Aufstufung in den VB angemeldeten Projekten werden 5 vom Bund akzeptiert.

Auch bei der Nachschiebeliste zur Erhöhung der Landesquote verzeichnet NRW Erfolge: 3 Vorhaben, darunter sogar ein Autobahnabschnitt der A 43, gelangen in den VB.

Damit schneidet das Land schon bei den Verhandlungen auf Arbeitsebene recht erfolgreich ab. Dennoch gibt es ein Chefgespräch der Minister, aus dem weitere Veränderungen hervorgehen. Einen Sieg auf ganzer Linie erreicht NRW-Minister Horstmann bei den vom Land abgelehnten Projekten; die zuletzt noch im WB aufgeführten problembelasteten Strecken Rothaarautobahn, DüBoDo und Ennertaufstieg verschwinden aus dem BVWP, ebenso die Verbindungsstrecke zwischen A 44 und A 40 in Dortmund.

Es gelingt Horstmann ebenfalls, eines von zwei auf der Wunschliste des Landes zur Aufstufung in den VB verbliebenen Projekten durchzusetzen: den Ausbau der A 40 in Dortmund. Nur beim Neubau der B 61 im Raum Bielefeld bleibt der Bund hart: er sieht weiterhin keinen verkehrlich gerechtfertigten Bedarf.

Aus NRW-Sicht erfreulich auch die Bilanz bei der zur Erweiterung der Landesquote vorgeschlagenen Trassen: der Bund stimmt zu, drei kostenintensive Autobahnabschnitte und eine Ortsumgehung zusätzlich in den VB aufzunehmen: mit akzeptierten 7 von 13 Projekten, die vom Finanzvolumen knapp 400 Mio. € ausmachen und damit etwa die Hälfte des Aufstufungsvolumens erreichen, hat Düsseldorf den Bund sichtbar zu Zugeständnissen bewegt.

Bewegung kommt auch noch einmal in die zur Posteriorisierung angemeldeten Maßnahmen: der Bund verschiebt 4 Ortsumgehungen in den WB, eine in die Kategorie „Kein Bedarf“. Bei der Ortsumgehung Warendorf gibt es jedoch eine entgegengesetzte Entscheidung: nach den Gesprächen auf Arbeitsebene ganz aus dem BVWP herausgenommen, avanciert sie in den

VB. Dennoch lässt sich zusammenfassend feststellen, dass von 13 Projekten 11 zurückgestuft werden.

Bei den Schienenprojekten gelingt es dem Land, zwei Höherstufungen in den VB durchzusetzen. Dabei handelt es sich um den zweigleisigen Ausbau der Strecke Dortmund-Münster ab Lünen sowie um die Herstellung durchgehender Viergleisigkeit zwischen Hamm und Hannover, was entsprechende Neubaumaßnahmen zwischen Porta Westfalica und der Landesgrenze zu Niedersachsen mit sich bringen würde.

3.6.9 Die Rolle des Landtags

Auch beim BVWP 2003 hält die Landesregierung regelmäßigen Kontakt zur Legislative. Die erste Schwerpunktunterrichtung ist für den 25. Oktober 2001 nachweisbar, also in der Phase der Bewertung angemeldeter Projekte durch die vom BMVBW beauftragten Gutachter²⁰⁹. Staatssekretär Hennerkes stellt ausführlich den neuen methodischen Ansatz bei der Kosten-Nutzen-Ermittlung der Projekte im BVWP dar und legt Wert auf die Feststellung, dass die Verkehrsminister der Länder den Bund auf Einbeziehung in den Bewertungsprozess verpflichtet haben. Ferner wünschen sie die Koppelung des BVWP mit einem Finanzierungsplan für die Jahre 2003 bis 2007. Glaubt man seinen Ausführungen, so funktioniert der kooperative Föderalismus: „Die Länder sind in wesentlichen Teilen einbezogen oder werden informiert.“ gibt er zu Protokoll. Auf Nachfrage sagt er auch die Information des Verkehrsausschusses vor Abgabe der Meldung des Landes „wahrscheinlich Anfang 2002“ zu. Dies ist insofern etwas merkwürdig, als der Bund einen solchen Termin gar nicht gesetzt hat und die Landesanmeldung ja schon im Frühjahr 2000 erfolgte.

Es dauert bis zum April 2002, bis Minister Schwanhold vor den Ausschuss tritt und die Landesanmeldung erläutert²¹⁰. Dabei vermeidet er es auffällig, konkrete Einzelprojekte zu benennen, sondern wiederholt vielfach die Ausführungen des Staatssekretärs vom Oktober des Vorjahres. Der Minister stellt insbesondere die integrativ ineinandergreifenden Komponenten gesamtwirtschaftliche Bewertung, Raumwirksamkeitsanalyse und Umwelt-risikoeinschätzung heraus, die die Gutachter noch maßnahmenscharf berechnen müssten. Das Land habe bei den Bundesfernstraßen die Vorgaben des gültigen Verkehrsplanes sowie „wenige neue Projekte“ benannt, im Schienenbereich „Vorhaben der gültigen Bedarfspläne des Bundes und des Landes“. Eine weitere Konkretisierung nimmt der Minister nicht vor, sondern gibt einen Ausblick auf das weitere Verfahren. Er stellt die breite Beteiligung aller relevanten

²⁰⁹ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Ausschussprotokoll 13/394 vom 25.01.2001, S. 30f.

²¹⁰ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Ausschussprotokoll 13/558 vom 18.04.2002, S. 24ff.

Kräfte im Land in Aussicht, zumal der Bund erstmals vor dem Referentenentwurf die Bewertungsergebnisse zur Verfügung stellen wolle. Sodann erfolge die Information des Verkehrsausschusses und der Bezirksregierungen, die aufgrund des Zweiten Modernisierungsgesetzes Vorschläge zur Projektdringlichkeit in Form von Prioritätenreihungen unterbreiten würden. Anschließend formuliere sein Ministerium die Landesmeldung und führe einen Kabinettsbeschluss herbei. Wie oben gesehen, kommt diese Vorgehensweise aufgrund fehlender Aussagen des Bundes zum Finanzvolumen am Ende nicht zustande – der Bund finalisiert den Referentenentwurf ohne den Input der Länder, die sich wegen der unklaren Rahmenbedingungen weigern, Prioritäten zu benennen.

Das Versprechen eines landesweiten Diskurses über die Bewertungsrohdaten scheint die Abgeordneten jedoch im April 2002 so stark zu beeindrucken, dass sie – bis auf die Grünen – weder Nachfragen noch Diskussionsbeiträge im Ausschuss platzieren. Die Strategie des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums erweist sich als richtig: die auf hoher Abstraktionsebene vorgetragenen BVWP-Parameter sind kaum angreifbar, die Diskussion konkreter Maßnahmen wird vertagt.

Minister Schwanhold gibt am Schluss aber indirekt zu, doch relativ großzügig Vorhaben beim Bund anhängig gemacht zu haben. Die Anmeldung „sei auch vor dem Hintergrund der kostenlosen wissenschaftlichen Einstufung erfolgt“ – oder anders gesagt: da der Bund alleiniger Kostenträger für die aufwändige Bewertungsphase ist, hat sich das Land bei der Projektauswahl expansiv verhalten. Ein Grundmuster bei der Verkehrswegeplanung kommt wieder einmal zum Tragen: ohne das Korrektiv anteiliger Kostenanlastung verführt Föderalismus zur Abgabe von Wunschzetteln.

Bei der nächsten Unterrichtung des Verkehrsausschusses am 31. Oktober 2002 zeichnet sich der Bund-Länder-Konflikt um die Vorhabenhierarchie bereits konkret ab. Staatssekretär Hennerkes vermeldet zwar den Eingang aller Priorisierungskataloge der Regionalräte, macht die endgültige Landesprojektliste aber vom Finanzrahmen des Bundes abhängig – den er innerhalb von vier Wochen erwartet. Er verweist auf die Vielzahl der Fachgespräche, die zwischen Bund und Ländern stattgefunden haben bzw. geplant seien.

Im Anschluss an seinen Vortrag gibt es einige Nachfragen. Die CDU möchte erfahren, ob es eine landesbezogene Quotierung gebe. Der Vertreter der Regierung verneint und weist darauf hin, dass eine Quotierung gesetzlich nicht vorgesehen sei, sie aber „in den letzten Jahren“ – tatsächlich seit Jahrzehnten – praktiziert und erwartet werde. Er gibt das Ziel vor, mindestens die Quotierung zu erhalten wie in der Vergangenheit. Der Bitte der Grünen – immerhin Koalitionspartner der SPD – nach fortlaufender Unterrichtung erteilt er eine Absage, erst im

Zusammenhang mit der Erstellung der Landesliste könne man den Ausschuss wieder einbeziehen.

Den nächsten Meilenstein in der Zusammenarbeit mit dem Landtag stellt das Gespräch des nunmehrigen Verkehrsministers Horstmann mit den Arbeitskreisen ‚Städtebau und Wohnungswesen‘ sowie ‚Verkehr‘ der SPD-Landtagsfraktion am 24. Januar 2003 dar. Im Mittelpunkt stehen die für Nordrhein-Westfalen wichtigen Vorhaben im Schienennetz. Der Minister präsentiert den Entwurf eines geschlossenen Schienenpersonenfern- und Güterverkehrskonzepts für den BWVP als Verhandlungsgrundlage mit dem Bund. An dieser Stelle werden die Abgeordneten also in die Strategie des Landes eingeweiht: den Bund mit einem vernetzten Gesamtwerk zu konfrontieren, das sich nicht als ‚Steinbruch‘ für die Herauslösung einzelner Maßnahmen eignet. Gleichzeitig verbindet das Land damit den Anspruch, „Fernverkehrsverbindungen in alle relevanten Räume Deutschlands und Europas zu entwickeln“²¹¹ und die sehr NRW-bezogene Projektauswahl bei der Anmeldung im Jahr 2000 wieder in einen größeren Zusammenhang zu stellen. Von den internen Diskussionen gibt es keine Zusammenfassung.

Die Taktfolge der Abstimmung mit den Landtagsabgeordneten erhöht sich jetzt deutlich.

Schon am 13. Februar 2003 kommt Minister Horstmann in das Plenum des Verkehrsausschusses und erstattet einen weiteren Bericht zur Fortschreibung des BVWP²¹². Er verweist auf zahlreiche Nachbewertungen, die das Land habe durchsetzen können. Als weiteres wichtiges Ergebnis hält er fest, dass die Ergebnisse der Umweltrisikoeinschätzung keinen Einfluss auf die Einstufung der Projekte hätten, sondern im Planungsprozess anhand der konkreten Trasse berücksichtigt werden. Das Schienenpersonen- und –güterfernverkehrskonzept kündigt er ohne Nennung von Details an – offensichtlich befindet es sich nach der Diskussion im SPD-Kreis noch in der Überarbeitung. Er belässt es bei der Formulierung der Eckpunkte zur Entwicklung der Fernverkehrsverbindungen aller relevanten Räume Deutschlands und Europas inklusive der Hafenhinterlandmagistralen und fordert den Ausbau von Knoten.

Inzwischen steht auch fest, dass der Bund den Ländern weder das Finanzvolumen des BVWP-Entwurfs insgesamt noch Hinweise auf Länderquoten vorab zur Verfügung stellen wird. Der Minister gibt dies indirekt zu, als er zum Schluss seiner Ausführungen über die Finanzlinie im Referentenentwurf mutmaßt. Auf Nachfragen von CDU und Grünen muss er dann explizit erklären, vom Bund keine belastbaren Informationen erhalten zu haben und „mehr über Annahmen als über Gewissheiten“ zu sprechen.

²¹¹ vgl. Sprechzettel des Referats V A 2 im MVEL vom 20.01.2003

²¹² Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Ausschussprotokoll 13/793 vom 13.02.2003, S. 27ff.

Prinzipiell ist diese Situation Ende März 2003 unverändert, als Staatssekretär Hennerkes erneut vor den Ausschuss tritt²¹³. Hennerkes beklagt jetzt offen, der Bund habe den Ländern entscheidende Parameter für die Aufstellung einer Landesliste vorenthalten, insbesondere das zu erwartende Finanzvolumen und die am Kosten-Nutzen-Quotienten festzumachende Grenze zwischen Vordringlichem und Weiteren Bedarf. Deshalb hätten die Arbeiten an der Landesliste nicht zu Ende geführt werden können.

Erst sechs Tage sind seit Eingang des BVWP-Referentenentwurfs vergangen, als Hennerkes den Ausschuss informiert. Offensichtlich hat sein Haus diese Zeit schon intensiv zur Analyse und Abstimmung genutzt. Er berichtet von laufenden Beratungen mit dem Umweltministerium zwecks Abgabe der Landesstellungnahme, obwohl die Verhandlungen mit dem Bund erst am 20. Mai beginnen. Er nennt die diversen Kategorien des BVWP-Entwurfs, geht aber auf den für die Abgeordneten neuen ‚naturschutzfachlichen Planungsauftrag‘ nicht ein. In der anschließenden Diskussion schneidet die CDU wiederum das Thema Landesquoten an. NRW habe mit 16,0 % deutlich schlechter abgeschnitten als beim letzten BVWP und könne bei fehlender Einigung zwischen Verkehrs- und Umweltministerium womöglich noch weiter fallen. Hennerkes und sein Abteilungsleiter Maatz versuchen, die Bedeutung der Quote herunterzuspielen – mit Argumenten und Ausführungen, die Expertenwissen verraten, aber sicher nicht für alle Volksvertreter unmittelbar verständlich sind. Die Aussage, die Quote hätte sich früher aus vier Teilquoten zusammengesetzt, was jetzt nicht mehr so sei, ist dabei besonders bemerkenswert: sie lässt sich in der Literatur nicht nachweisen und verschleierte den Misserfolg des Landes. Unter dem Strich bleibt eine Einbuße, egal wie sich die Quote herleitet. Maatz versucht, die Abgeordneten zu beschwichtigen. Er deutet an, NRW könne auf höhere Mittel für den Erhaltungsbedarf hoffen – obwohl der Referentenentwurf dazu nichts Konkretes aussagt. Die VDE müssten herausgerechnet werden, da Nordrhein-Westfalen von ihnen nicht profitieren, sie aber die Quote gerade der neuen Länder in die Höhe schnellen ließen. Das immerhin ist auch im Papier des BMVBW nachweisbar. Dass Projekte mit Planfeststellung vor dem 1. Januar 1999 gesetzt seien, komme NRW nicht zugute, da in den 90er Jahren wenige Planfeststellungen ergingen; erst 2002 habe die Trendwende eingesetzt. Sodann hebt er das gute Abschneiden des Landes bei den Projekten hervor, die wegen ihrer Raumwirksamkeit aufgenommen wurden und bei Maßnahmen, die Netzwirkung hätten. Zudem bedeute Vordringlicher Bedarf wegen der realistischen finanziellen Kalkulation diesmal, dass die Projekte auch tatsächlich in der Laufzeit verwirklicht würden. Ob das Landesministerium den Realismus innerhalb von sechs Tagen belastbar feststellen konnte – nachdem das BMVBW es

²¹³ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Ausschussprotokoll 13/827 vom 27.03.2003, S. 6ff.

bis dato über seine Projektlisten und die Finanzausstattung im Unklaren gelassen hatte – erscheint mehr als fraglich.

Von der FDP mit der Bitte um Transparenz und der Aussage konfrontiert, das Land sei von der Bewertung des Bundes überrascht worden und müsse die Diskrepanzen offenlegen, erklärt der Staatssekretär erstmals, man sei mit dem Referentenentwurf nicht zufrieden. Mehrfach bitten die Abgeordneten, nach dem Kabinettsbeschluss mit der Landesstellungnahme, aber noch vor Beginn der offiziellen Verhandlungen mit dem Bund beteiligt zu werden. Die Legislative fordert hier nachhaltig ihr Recht auf Partizipation und Gestaltung ein. Deutlich wird auch, dass Ministerium und Landtag über die Konsequenzen der ökologischen Markierung von Vorhaben im BVWP nur mutmaßen können. Während CDU und FDP Verfahrensverlängerungen fürchten, glauben die Grünen, mit der Kennzeichnung alle Planungsbeteiligten frühzeitig zu sensibilisieren und Planungsfehler zu verhindern. Der Vertreter des Ministeriums sieht Gesprächsbedarf mit dem Bund und ist zuversichtlich, viele Bedenken von vornherein ausräumen zu können.

3.6.10 Exkurs: Koalition auf der Kippe - die Sprengkraft des Bundesverkehrswegeplans

Die moderate Diskussion im Verkehrsausschuss des Landtages verdeckt, dass es hinter den Kulissen scharfe Auseinandersetzungen innerhalb der Regierungskoalition gibt. Sie finden zunächst in den Gremien von SPD und Bündnis 90/Die Grünen statt. Die Verkehrsexperten der Koalition konferieren insgesamt vier Mal, ohne sich zu einigen. Die unterschiedlichen Ansichten zu mehreren Projekten kochen so hoch, dass die Auseinandersetzung öffentlich wird. Der Konflikt entzündet sich am Metrorapid und an der Frage, ob der Errichtung von Ortsumgehungen oder dem Autobahnausbau der Vorzug zu geben ist. Die Grünen in NRW fordern Vorrang für den Autobahnausbau - und stellen sich damit auch gegen ihren eigenen Bundesumweltminister Trittin²¹⁴, der in den Verhandlungen in Berlin seine Zustimmung zur Priorisierung der Ortsumgehungen gegeben hatte.

Die Düsseldorfer Regierungskoalition gerät an den Rand des Scheiterns. Insbesondere der Metrorapid führt zum offenen Streit, in dem Verkehrsminister Horstmann die Grünen vor die Wahl stellt, das Landesinteresse über örtliche Befindlichkeiten zu stellen oder mit einer Ablehnung seines Entwurfs einer BVWP-Stellungnahme die Koalition zerbrechen zu lassen²¹⁵. Der Metrorapid genießt allerhöchste Rückendeckung, nachdem Ministerpräsident Steinbrück

²¹⁴ vgl. Artikel der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung „Streit um Straßenbau schafft neue Allianzen in Düsseldorf“ vom 26.04.2003

²¹⁵ vgl. Artikel der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung „Der Vorrat an rot-grünen Gemeinsamkeiten schrumpft“ vom 07.05.2003

zum Jahreswechsel 2002/2003 in Schanghai der Einweihung der Magnetschwebbahn zwischen Flughafen und Innenstadt beiwohnt (Sturm 2012: 143). Steinbrück sieht die Tatsache, dass die deutsche Technologie ihren ersten kommerziellen Einsatz in China und nicht in der Heimat erfährt, als Menetekel für die Schwerfälligkeit der Verkehrsplanung in Deutschland und für den Sieg der Bedenkenträger über den Fortschrittsglauben.

Es sind aber nicht allein verkehrspolitische Differenzen, die die Fieberkurve in der Koalition ansteigen lassen. Der Pragmatiker Steinbrück weiß, dass es ihm an Profil und Bekanntheitsgrad fehlt. Rau hatte das Image als Landesvater perfektioniert, Clement galt als wirtschaftspolitischer Macher. Steinbrücks Markenkern ist dagegen noch nicht definiert. Auch vielen SPD-Mitgliedern ist er fremd geblieben. Er sucht nach einer einprägsamen Botschaft, mit der er die eigenen Reihen eint, Aufbruchstimmung aussenden und Führungsstärke beweisen kann. Neben der Profilneurose lasten die ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schwer auf dem Rücken des Ministerpräsidenten: Anfang 2003 erreichen die Arbeitslosenzahlen einen Rekordstand, Steuerausfälle drohen neue Löcher in den Landeshaushalt zu reißen, und auch aus Berlin kommt kein Rückenwind - die heftigen Debatten in der Bundes-SPD um die Hartz-Reformen drohen die Partei zu spalten (Korte/Florack/Grunden 2006: 290f.).

In der öffentlichen Wahrnehmung gelten die Grünen als die eigentlichen Motoren in der NRW-Koalition. In dieser Gemengelage gibt Steinbrück im März 2003 seiner Staatskanzlei den Auftrag, Gründe für eine Zusammenarbeit mit der FDP zu formulieren - eine sozial-liberale Koalition hätte seit den Wahlen 2000 im Landtag ja ebenfalls eine absolute Mehrheit (s.o.). In der Folgezeit verstärkt Steinbrück seine öffentlichen Angriffe und Provokationen gegen die Grünen (Sturm 2012: 148). Dass der Bundesverkehrswegeplan dann doch keine der Hauptrollen im bis Ende Juni 2003 dauernden und schließlich den Verzicht auf den Metrorapid bringenden Koalitionsdrama spielt, ist wohl nur der Tatsache zu verdanken, dass SPD und Grüne hier im Schatten der Hierarchie verhandelten - ohne gemeinsame Stellungnahme gegenüber dem Bund bis zum 20. Mai 2003 wäre das Land Gefahr gelaufen, den Entscheidungen des Bundesverkehrsministeriums widerstandslos folgen zu müssen. Deshalb wird der BVWP aus der Konfliktmasse entfernt, wenn auch unter großen Mühen.

Das Verhalten von SPD und Grünen in NRW offenbart dennoch eine wachsende Emanzipation von den Vorstellungen der Bundesparteizentralen. Hatte sich Ministerpräsident Clement im Jahr 2000 noch der eindeutigen Präferenz Berlins für ein rot-grünes Bündnis gebeugt, so sucht Steinbrück 2003 die Konfrontation. Ähnlich verhalten sich die Grünen in Düsseldorf, die bei der unpolitischen Landesanmeldung zum Bundesverkehrswegeplan 2000 stillhalten, aber 2003 den ihrer Partei angehörenden Bundesumweltminister dúpieren. Diese taktischen Spiele sollen die jeweilige landespolitische Sichtbarkeit erhöhen. Ob sie wirklich im Interesse

des Landes erfolgen, sei dahingestellt. Hier kündigen sich aber bereits Tendenzen an, die im Laufe des Jahrzehnts zunehmen und in die Föderalismusreform sowie in die von den Geberländern immer nachdrücklicher geforderte Neuausrichtung der Länderfinanzausgleichs münden. Wo die politisch zu lösenden Probleme - auch bei Mobilität und Infrastruktur - in der global vernetzten Welt nicht mehr an (Bundes-)Ländergrenzen haltmachen, können die Parteien ihre thematischen Schwerpunkte nur noch bedingt selbst definieren. Bei der Problembearbeitung jedoch können sie unterschiedliche Akzente setzen und die Interessen ihres Landes stärker in den Fokus nehmen (vgl. Benz 2009: 125ff.); dabei treten parteipolitische hinter regionale Loyalitäten zurück.

3.6.11 Parlamentarische Normalität in den Zeiten der Koalitionskrise - der Landtag verhandelt über den BVWP

Am 13. Mai 2002 verabschiedet das Kabinett in Düsseldorf pünktlich seine Landesstellungnahme, und bereits einen Tag später debattiert das Landtagsplenum über den Bundesverkehrswegeplan. Offizieller Anlass: ein Antrag der FDP-Fraktion vom 5. Mai, wonach der Landtag feststellen soll, dass der BVWP-Referentenentwurf den Belastungen der Verkehrsinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen nicht gerecht werde und das Parlament daher die Landesregierung in ihrem Bemühen um Erhöhung der Landesquote unterstützt. Am 14. Mai ergänzt die FDP ihren Antrag um die Forderungen, die Landesquote auf 22 % zu erhöhen und die mit ökologischen Bedenken versehenen neuen Vorhabenkategorien abzuschaffen. Auch die anderen Fraktionen bringen Entschließungsanträge zum Thema ein, wobei SPD und Grüne ein gemeinsames Papier vorlegen – ein wichtiges Zeichen der Handlungsfähigkeit nach den Zerwürfnissen der Vorwochen. Aufgrund des engen Zeitplans war es den Fraktionen nicht möglich, detailliert auf den Kabinettsbeschluss mit der Landesstellungnahme einzugehen.

Inhaltlich ergeben sich zum Teil Übereinstimmungen. Auch die CDU unterstützt eine höhere Landesquote und ein ersatzloses Streichen der naturschutzfachlichen Vorbehalte. Selbst SPD und Grüne erklären die Vorbehalte für verzichtbar, wenn im Planungsverfahren die naturschutzfachlichen Bedenken bereits ausgeräumt werden konnten. Ansonsten fordern sie ebenfalls Nachbesserungen und peilen wie die FDP eine Landesquote von 22 % an, allerdings nicht eingeschränkt auf die Bundesfernstraßen – obwohl nur das ja gemeint sein kann.

Alle Anträge sind auf Straßenprojekte fokussiert, erwähnen die Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße entweder gar nicht oder nur beiläufig.

In der Plenardebatte wirft die FDP der Regierung vor, mit ihren internen Querelen dem Land Schaden zugefügt zu haben und sich in ihrer Stellungnahme nicht gegen die besonderen ökologischen Planungsaufgaben bei wichtigen Projekten zu wehren²¹⁶. Die Regierungsmitglieder hätten nicht konstruktiv zusammengearbeitet, sondern sich gegenseitig verbal attackiert.

Der SPD-Abgeordnete Wirth hält die Kritik der FDP für unbegründet, da auch die Sozialdemokraten die Quotenanhebung auf 22 % unterstützten und seine Fraktion eine „sehr kritische Haltung“ zum naturschutzfachlichen Planungsauftrag einnehme. Bei der Quote gelte es, die NRW-Bundestagsabgeordneten in Stellung zu bringen. Beim Naturschutz müsse man die grundsätzliche Entscheidung des Bundes zur Einführung neuer Kategorien akzeptieren, aber möglichst viele NRW-Vorhaben aus ihnen herauslösen.

Die CDU hält die Zielvorgabe, 22 % Landesquote zu erreichen, für vollkommen irrational und den Antrag der Koalition für unseriös.

Der Sprecher der Grünen hebt hervor, dass ihm Erhalt und Sanierung von Straßen wichtiger seien als Neubauten. Er verteidigt die Ausweisung ökologischer Risiken im BVWP-Entwurf, da man politisch nichts wegdiskutieren könne, was fachlich begründet sei.

Minister Horstmann schließlich preist den BVWP als größtes Investitionsprogramm für die nächsten Jahre trotz schwerer Haushaltsbedingungen. Indirekt offenbart seine Rede jedoch die Diskrepanzen mit dem Koalitionspartner im Vorfeld der Debatte. So applaudieren nur die Grünen, als er das ausgesprochen gute Ergebnis der Verhandlungen der Koalitionsfraktionen lobt. Auch die explizite Feststellung, das Land wolle von sich aus keine Projekte mit ökologischen Bedenken belegen, beweist ziemlich klar, dass solche Überlegungen eine Rolle gespielt haben. Er betont den Auftrag, den naturschutzfachlichen Planungsauftrag wegzuverhandeln, gibt aber zu, dass NRW an den indisponiblen Maßnahmen aufgrund der geringen Planfeststellungstätigkeit in den 90er Jahren nur unterdurchschnittlich partizipiere. Ausführungen zu Einzelprojekten vermeidet der Minister, sondern verweist auf die nächste Ausschusssitzung.

Dort stellt er noch einmal ausführlich die konzeptionellen Überlegungen des Bundes vor, die dem Referentenentwurf zum BVWP zugrunde liegen²¹⁷. Sodann erläutert er die Stellungnahme des Landes, das den Entwurf korrigieren, erweitern und nachjustieren möchte. Was Grundsatzthemen angeht, so spricht er explizit folgende Änderungen an:

1. Verankerung eines zehnprozentigen Anteils der Schienenwegebautenmittel für den Nahverkehr – der Bund hat bislang 5 % geboten;
2. Aufstufung aller Schienenvorhaben, die im Weiteren Bedarf rangieren;

²¹⁶ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Plenarprotokoll 13/89 des Landtags NRW vom 14.05.2003, S. 8939ff.

²¹⁷ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Protokoll Nr. 13/875 des LT-Verkehrsausschusses vom 16.05.2003, S. 1ff.

3. Anhebung der Landesquote am Investitionsvolumen für den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen auf knapp 22 %;
4. Verzicht auf die bereits im NRW-Koalitionsvertrag verworfenen Großprojekte Rothaarautobahn, DüBoDo und Südtangente Bonn (Venusberg-/Ennerttunnel);
5. Abstufung autobahnparalleler Bundesstraßen erst nach Fertigstellung der Projekte;
6. Streichung des naturschutzfachlichen Planungsauftrages bei Projekten, deren Vorarbeiten schon sehr weit gediehen sind.

Der nach ihm zu Wort kommende SPD-Landtagsabgeordnete Wirth bezieht sich auf die intensiven Beratungen insbesondere zwischen den Koalitionsfraktionen vor der Landesstellungnahme und gibt das Ziel vor, NRW müsse Bahnland Nr. 1 bleiben. Bei der Straße wiederholt er das Mantra einer anzustrebenden Landesquote von rund 22 %. In Sachen naturschutzfachlicher Planungsauftrag kündigt er unter Hinweis auf die Koalitionsvereinbarung an, diese Planungshürde bei drei konkret benannten Autobahnabschnitten wegverhandeln zu wollen. Der CDU-Abgeordnete Hardt stellt alle Naturschutz-Vermerke in Frage und sieht NRW im Nachteil, wenn der Ausbau von Schienenverkehrsknoten nicht mit der Nennung konkreter Städte einhergehe. Köln und Dortmund hätten hier prioritären Bedarf. Ohne dass er es ausdrücklich kritisiert, hält er die sehr unterschiedliche Vorgehensweise der Regionalräte bei der Bewertung von Projekten und ihrer Priorität fest. Zum Abschluss zeigt er sich verwundert über die trotz gleicher Parteienkonstellation in den Regierungen von Bund und Land (rot-grün) Nordrhein-Westfalen so schlecht abschneide. Im Einklang mit den Ausführungen in der Plenardebatte glaubt die CDU aber, nur knapp eine halbe Milliarde Euro Spielraum für die Erweiterung der Vorhabenpalette zu haben und schlägt 20 Maßnahmen vor, die dieses Volumen ausfüllen.

Der FDP-Vertreter Rasche hält sowohl Referentenentwurf als auch Landesstellungnahme für enttäuschend. Er wirft der SPD vor, zu viel Rücksicht auf die Grünen genommen zu haben und hält den nur auf bestimmte Projekte zielenden Widerstand gegen den naturschutzfachlichen Planungsauftrag für unlogisch. Den Verkehrsträger Schiene hält er für übersorgt, da die Bahn so viel Geld nicht investieren könne, was am fehlenden Mittelabruf in den Vorjahren abzulesen sei – 500 Millionen Euro wären demnach zugunsten des Straßenbaus umzuschichten. Die Grünen, bei denen sowohl Oliver Keymis als auch Peter Eichenseher Grundsatzerklärungen abgeben, halten die Landesstellungnahme für einen guten Kompromiss, der u.a. auch einen teuren modernen Lärmschutz an Autobahnen beinhalte, der zu einer Streichung zahlreicher Ortsumgehungen geführt habe. Sie unterstützen die Forderung, auszubauende Schienenknoten namentlich zu nennen und die Mittel für den Schienenwegeausbau

zukünftig komplett als Zuschuss zu gewähren. Anders als die SPD können sich die Grünen die Abstufung autobahnparalleler Bundesstraßen auch ohne vorherigen Ausbau vorstellen.

Den grundsätzlichen Argumenten folgt eine Diskussion über Einzelprojekte, die im Wesentlichen von der CDU geführt wird – hier kommen allein vier Abgeordnete hintereinander zu Wort. Dabei wird auch angezweifelt, dass sich 20-30 Jahre Planung für die Bonner Südtangente allein mit Hinweis auf die Widerstände vor Ort ad acta legen lassen. Im Abschluss-Statement hofft Minister Horstmann, dass der naturschutzfachliche Planungsauftrag im Endeffekt bei den meisten Projekten keine Mehrarbeit auslösen werde. Er zitiert aus einem Schreiben des Bundesverkehrsministers an ihn, wonach linienbestimmte Projekte, die Umweltverträglichkeitsprüfungen bzw. FFH-Studien durchlaufen hätten, ihren Naturschutzvorbehalt verlören.

Schriftlich gibt der Minister im Juli dem Landtag dann das Verhandlungsergebnis mit dem Bund auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses bekannt²¹⁸. Er begrüßt die Entscheidung der Bundesregierung und listet folgende Änderungen als Erfolge des Landes auf:

- Verankerung der Eisenbahnausbaustrecken Münster-Lünen und Haste-Porta Westfalica im VB;
- Aufstockung des Finanzrahmens für den VB an Fernstraßen in NRW um rund 460 Mio. €;
- dadurch Aufrücken von Autobahnvorhaben und Ortsumgehungen in die höchste Dringlichkeitskategorie;
- Streichung des besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrages bei einer Reihe von Projekten.

Für die anstehenden parlamentarischen Beratungen sieht der Minister weiteren Verhandlungsbedarf bezüglich der Aufstufung der Schienenausbaustrecken Hagen-Warburg, Hagen-Gießen und Dortmund-Hamm in den VB. Bei den Bundesfernstraßen geht es insbesondere um die Abarbeitung des Naturschutzvorbehalts („N-Vermerke“) bei den Autobahnteilstrecken von A 1 (Südeifel) und A 33 (Bielefeld-Osnabrück).

Nahezu ein Jahr später kann Minister Horstmann Vollzug melden²¹⁹ - die N-Vermerke bei A 1 und A 33 sind auf nordrhein-westfälischem Gebiet komplett gestrichen. Er erwähnt außerdem die Aufnahme der Eisenbahnneubaustrecke Düsseldorf-Duisburg, die in den Ausführungen 2003 eigentlich keine Hauptrolle mehr gespielt hatte. Zu Grundsatzdiskussionen oder Detailfragen zu Einzelprojekten kommt es praktisch nicht mehr, stattdessen rücken bereits Überlegungen in den Vordergrund, wie die Haushaltsberatungen sich auf den Baube-

²¹⁸ vgl. Schreiben des MVEL an den Präsidenten des Landtags vom 22.07.2003 – Gz. III A 1-41-19/8 (2000)

²¹⁹ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach Protokoll Nr. 13/1267 des LT-Verkehrsausschusses vom 24.06.2004, S. 29f.

ginn der Projekte auswirken. In Gedanken sind die Abgeordneten vom Plan schon zum Vollzug gewechselt. Minister Horstmann bringt es auf den Punkt: in Bezug auf den BVWP wisse ohnehin jeder Bescheid. Diese bemerkenswerte, vom Verlauf der Beratungen gestützte These offenbart, wie intensiv sich offensichtlich die Landtagsabgeordneten im Kontakt mit ihren Kolleginnen und Kollegen aus dem Bundestag sowie mit dem BMVBW in den vorhergehenden Wochen ausgetauscht hatten.

Die Beratung der NRW-Straßenprojekte in Berlin lag zu diesem Zeitpunkt bereits mehr als 3 Monate zurück.

3.6.12 Die Beratungen zu NRW-Projekten im Bundestag

Am 10. März 2004 hatte sich der Bundestagsverkehrsausschuss intensiv mit Einzelvorhaben in NRW beschäftigt²²⁰. Von den Maßnahmen, bei denen das Land Diskussionsbedarf sieht, kommt zunächst die A 33 Bielefeld-Osnabrück im Bereich Borgholzhausen zur Sprache. Der anwesende Delegationsleiter des BMVBW, PStS Großmann, bestätigt, dass zum Verzicht auf den N-Vermerk noch ein positives Votum des BMU fehle. Die beteiligten Minister hätten aber in der Kabinettsbesprechung des BVWP bereits in diese Richtung argumentiert, so dass man von einer Streichung ausgehen könne. Abgeordnete und BMVBW verweisen außerdem auf den einmütig vor Ort nach jahrzehntelanger Anstrengung gefundenen Kompromiss zum Trassenverlauf.

Die CDU/CSU bringt die A 4 zwischen Krombach und der Landesgrenze zu Hessen erneut auf die Tagesordnung. Sie ist der Überzeugung, dass dringend etwas für die weiträumige Erschließung dieses Raumes getan werden müsse und verweist auf einen Vorschlag des von der CDU gestellten Landrats des Kreises Siegen-Wittgenstein Paul Breuer, der auf den Neubau einer Bundesstraße unter Verzicht auf andere Projekte des VB hinausläuft. Die FDP hält den neuen Vorschlag für sinnvoll und vor Ort leichter durchsetzbar. Der SPD-Abgeordnete Spanier hält den endgültigen Abschied von der A 4 für „sehr sympathisch“ und „politisch interessant“ – ein mit Blick auf die in der NRW-Koalitionsvereinbarung enthaltene kategorische Ablehnung ein differenziertes, eher verhaltenes Urteil. Das BMVBW möchte eine verkehrliche Abkoppelung des Gebietes auf jeden Fall verhindern, hält aber eine vierstreifige Straße (noch) nicht für erforderlich – laut Staatssekretär Großmann komme diese Entscheidung erst auf künftige Generationen zu. Die neue Planung sei vielversprechend, weil sie eine Querung oder Schneidung von Fauna-Flora-Habitaten vermeide. Insofern könne sich das Mi-

²²⁰ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach dem Kurzprotokoll der 36. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 15/36 vom 10.03.2004, S. 6ff.

nisterium die Ausweisung einer Alternative im BVWP vorstellen, sieht aber noch erheblichen Abstimmungsbedarf.

Die CDU spricht auch das andere in Düsseldorf längst zu den Akten gelegte Projekt an: den Lückenschluss von B 56 und A 3 im Raum Bonn. Trotz topographisch anerkannt schwieriger Rahmenbedingungen und ausführlicher Ortsbegehungen durch den Petitionsausschuss müsse die erhebliche Verkehrsbelastung der Bonner Innenstadt und der Orte im Siebengebirge vermindert werden. Das BMVBW schließt sich dieser Forderung nicht an und klassifiziert das Projekt als eines der umstrittensten in der ganzen Bundesrepublik. Abgesehen von den vielen Gegnern fehle ein Konsens über Alternativen bei den Gebietskörperschaften vor Ort. Staatssekretär Großmann erklärt explizit, dass der ablehnende NRW-Kabinettsbeschluss letztlich auch das BMVBW bewogen hat, vom Projekt Abstand zu nehmen. Dennoch stellt die CDU/CSU-Fraktion einen Antrag auf Herstellung des Netzschlusses.

Mit dem Neubau der A 4 zwischen Olpe und Hattenbach („Rothaarautobahn“) beginnt auch die Behandlung der NRW-Projekte in der vorentscheidenden Sitzung des Verkehrsausschusses am 5. Mai 2004²²¹. Zahlreiche Abgeordnete melden sich zu Wort - kein anderes Vorhaben wird bei dieser Zusammenkunft so ausführlich diskutiert. Die CDU/CSU hat beantragt, statt der A 4 von Hattenbach bis zur Landesgrenze mit NRW eine neue Bundesstraße auf gleicher Trasse mit der Bezeichnung B 62n als „Auffanglösung“ in den BVWP aufzunehmen und evtl. als öffentlich-private Partnerschaft zu finanzieren. Die erhebliche Kostenersparnis würde auch das Nutzen-Kosten-Verhältnis deutlich verbessern. Die SPD sieht in der trassengleichen B 62n keine Alternative, sondern – auch wenn das Wort nicht fällt – eine Mogelpackung. Die CDU/CSU hält ein Streichen der A 4 ohne vernünftige Alternative für verantwortungslos. Auch die FDP unterstützt mit einem eigenen Antrag die Notwendigkeit eines Ost-West-Lückenschlusses, lehnt die Vorschläge von Landrat Breuer aber wegen der neuen, nicht untersuchten Straßenverläufe und des fehlenden Gesamtkonzepts mit Hessen ab. Als die FDP dann auf Bitten der CDU/CSU ihren Antrag zurückzieht, beginnt eine Geschäftsordnungsdebatte, in der interessanterweise der Ausschussvorsitzende Oswald von der CDU/CSU seine eigenen Parteifreunde daran erinnert, dass der Termin für die abschließende Beratung der Einzelprojekte seit einem halben Jahr bekannt gewesen sei. Er bringt damit seinen Unmut über den in letzter Minute eingebrachten Ergänzungsantrag zur B 62n zum Ausdruck. Der Abgeordnete Minkel (CDU/CSU) hält dem entgegen, dass er die maßgebliche Studie zum hessischen Teil erst einen Tag vor der Sitzung erhalten habe. Schließlich setzt die

²²¹ Alle Aussagen der Sitzung zitiert nach dem Kurzprotokoll der 47. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 15/47 vom 05.05.2004, S. 18ff.

FDP ihren Antrag wieder auf die Tagesordnung, der Einzeländerungsantrag der CDU/CSU soll bei der nächsten Sitzung beraten werden.

Trotz der ausführlichen Diskussionen wird in Bezug auf Nordrhein-Westfalen in der Sitzung des Ausschusses nur ein Antrag angenommen: die Regierungskoalition aus SPD und Grünen streicht eine Ortsumgehung aus dem BVWP.

Bei der abschließenden Beratung des Verkehrsausschusses am 16. Juni 2004 stehen dann noch eine Reihe weiterer Projekte aus NRW zur Abstimmung²²². In der Beratung spielt aber wiederum nur die A 4 eine größere Rolle. Die CDU/CSU hat hierzu auch noch einen Entschließungsantrag eingebracht, der eine verkehrswirtschaftliche Untersuchung für eine B 62n auf nordrhein-westfälischem Gebiet unterstützt. Die Aufnahme einer B 62n in den BVWP wird mehrheitlich abgelehnt, dasselbe Schicksal erleidet der Entschließungsantrag. Allerdings lässt die SPD erkennen, dass sie sich die Untersuchung z.B. als Gemeinschaftsprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Bund vorstellen könne. Der Abgeordnete Spanier (SPD) stimmt sogar für den Antrag, weil er die Notwendigkeit einer Lösung der Verkehrsprobleme im Kreis Siegen-Wittgenstein sieht, der Kreistag mit einer sehr großen Mehrheit für die B 62n votiert habe und die Untersuchung nicht den Finanzbedarf des BVWP erweitere. Die CDU hatte sogar noch angeboten, im Antrag die Durchführung der Untersuchung „unter Verzicht auf eine A 4“ festzuschreiben. Somit bleibt die zukünftige Fernstraßenanbindung offen, die A 4 jedenfalls fällt aus dem BVWP heraus.

Für insgesamt 6 Projekte beschließt der Ausschuss fraktionsübergreifend, den naturschutzfachlichen Planungsauftrag zu streichen, darunter auch für einen Teilabschnitt der A 1 an der Landesgrenze zu Rheinland-Pfalz. Bei 2 Ortsumgehungen befürworten SPD und Grüne eine Prüfung der Fernverkehrsrelevanz, belassen sie aber vorerst im VB.

Fazit: im parlamentarischen Verfahren gab es für das Land NRW nur minimale Veränderungen. Die ausführliche Einbeziehung der Abgeordneten, die mit der Übermittlung der Bewertungsrohdaten fast 1 Jahr vor Finalisierung des Referentenentwurfs begann, scheint sich ausgezahlt zu haben. Nur die Rothaarautobahn bzw. die Alternativen zu ihr haben den Verkehrsausschuss intensiv beschäftigt und deutlich gemacht, dass der BVWP in diesem Punkt nicht das letzte Wort gewesen sein kann. Tatsächlich wird die Fernstraßenverbindung zwischen Krombach und Hattenbach noch jahrelang für Zündstoff sorgen. Nach einer vom Kreis Siegen-Wittgenstein und dem hessischen Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen 2005 in Auftrag gegebenen und 2007 vorgelegten Machbarkeitsstudie wird eine Fernstraße befürwortet, die grob gesagt in NRW südlich und in Hessen nördlich einer Achse verläuft, die

²²² Alle Aussagen und Ergebnisse der Sitzung zitiert nach dem Kurzprotokoll der 49. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 15/49 vom 16.06.2004, S. 13ff.

bei einer geradlinigen Verlängerung der bestehenden A 4 entstehen würde. Das seit 2005 als Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Städtebau (BMVBS) firmierende Bundesverkehrsministerium veranlaßt aufgrund der Machbarkeitsstudie eine „Gesamtwirtschaftliche Bewertung aktueller Planungsalternativen“, die bereits im Oktober 2007 vorliegt und den verkehrswirtschaftlichen Nutzen der Verbindung bejaht - nur eine von insgesamt 32 Varianten kommt auf ein „unwirtschaftliches“ Kosten-Nutzen-Verhältnis von unter 1²²³. Das BMVBS präferiert eine nördliche Streckenführung. Daraufhin bittet das BMVBS die Länder NRW und Hessen, diese Variante planerisch zu vertiefen²²⁴. Die Ergebnisse der auf hessischer Seite durchgeführten Untersuchungen führen 2010 dazu, dass Landesverkehrsminister Posch die Idee einer Bundes-fernstraße aufgibt. Er begründet dies insbesondere mit den hohen Baukosten von bis zu 1,7 Mrd. Euro und der vorhergesagten Nutzung durch nur 4000 bis 600 Fahrzeugen auf hessischem Gebiet²²⁵. Damit ist die Rothaarautobahn (wieder einmal) Geschichte. Stattdessen werden sowohl in NRW als auch in Hessen der Ausbau bestehender Bundesstraßen und der Neubau von Ortsumgehungen vorangetrieben.

Bei den Schienenprojekten, die im Rahmen der ersten Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes am 28. Januar und am 5. Mai 2004 im Ausschuss beraten werden, bildet der „Eiserne Rhein“ einen Beratungsschwerpunkt²²⁶. Die FDP wünscht sich eine Intensivierung der Diskussion über das Großvorhaben, die CDU/CSU würde es gern wegen der Zurückhaltung der Niederlande und vor Ort in Deutschland ganz aus dem Plan herausnehmen. PStS Großmann als Vertreter des BMVBW verteidigt den Eisernen Rhein und sieht vor allem Einigungsbedarf zwischen Belgien und den Niederlanden. Letztere würden sich ganz auf die Betuwe-Linie konzentrieren, die eine exklusive Anbindung Rotterdams nach Deutschland darstelle, während der Eiserne Rhein auch dem belgischen Antwerpen zugute käme. Dorthin gebe es aus der Region Duisburg aber intensive geschäftliche Beziehungen. Der Antrag auf Verzicht wird daher mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen abgelehnt, ebenso wie die Aufnahme der oberen Ruhrtalbahn Hagen-Warburg in den VB. Das BMVBW verweist auf die recht späte Anmeldung des Landes NRW, das diese Relation lange Zeit auch als nicht fernverkehrsrelevant angesehen hätte. Eine Ertüchtigung könne aus dem geplanten Pauschalansatz für Nahverkehrsvorhaben des Bundesschienenwegeausbaugesetzes bezahlt werden.

²²³ vgl. unveröffentlichte Studie der Ingenieurgruppe IVV GmbH & Co. KG Aachen „Bundesfernstraßenverbindung Olpe-Hattenbach“ vom Oktober 2007, S. 15

²²⁴ vgl. Antwort des Hessischen Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 03.08.2009 auf eine Kleine Anfrage des Abg. Frank-Peter Kaufmann (Drucksache 18/819)

²²⁵ vgl. Artikel „Posch nimmt Abschied von A 4“ in der Online-Ausgabe der Waldeckischen Landeszeitung vom 06.05.2010, <http://www.wlz-online.de/landkreis/posch-nimmt-abschied-5385509.html>, abgerufen am 18.07.2016

²²⁶ Alle Aussagen zitiert nach dem Kurzprotokoll der 28. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 15/28 vom 28.01.2004, S. 6ff sowie nach dem Kurzprotokoll der 47. Sitzung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 15/47 vom 05.05.2004, S. 9ff.

Eine Projektnachmeldung ergibt sich aus dem Mitte 2003, praktisch zeitgleich zur Verabschiedung des BVWP erklärten Verzicht des Landes NRW auf den Metrorapid. Die Magnetschwebebahn zwischen Dortmund und Köln sollte einen schnellen, dichten Verkehr zwischen den Metropolregionen an Rhein und Ruhr ermöglichen, war aber letztlich am Widerstand der Grünen gescheitert²²⁷. Das BMVBW will wegen dieser außergewöhnlichen Umstände eine Nachmeldung zulassen - unter anderem mit der Begründung, dass das Land wegen des Metrorapid eine andere Streckenanmeldung zurückgezogen habe. Die Ausbaustrecke Düsseldorf-Duisburg soll im Gesetz Kompensation für den Entfall des Metrorapid leisten. Auch wenn PStS Großmann wegen der gescheiterten Magnetschwebebahn nicht direkt eine Erhöhung des Mittelansatzes für klassische Schienenprojekte in Aussicht stellt, so muss er die Äußerung von Bundeskanzler Schröder beachten, den ursprünglich für den Metrorapid zugesagten Zuschuss in voller Höhe dem Land NRW zu belassen²²⁸.

CDU/CSU und FDP beantragen, die Ausbaustrecke Dortmund-Kamen-Hamm in den VB aufzunehmen. Diesen Wunsch kontert das BMVBW mit dem Hinweis, dass es sich für die im Netzzusammenhang wichtigere Maßnahme eines zweigleisigen Ausbaus zwischen Dortmund und Münster über Lünen entschieden und dafür auch die Rückendeckung des Landes NRW habe.

Mehrere Abgeordnete aus allen Fraktionen machen sich für den Ausbau der Verbindung zwischen Wolfsburg und Hildesheim zur Reduzierung der Kapazitätsengpässe zwischen Berlin und dem Ruhrgebiet bzw. Frankfurt unter Umfahrung Hannovers stark. Für die Verankerung der 2. Baustufe der Ausbaustrecke Wolfsburg-Braunschweig-Hildesheim-Löhne im VB reichen die Stimmen dennoch nicht aus. Einigkeit besteht aber, dass Wolfsburg-Braunschweig-Hildesheim deutliche Priorität gegenüber der Fortsetzung nach Löhne habe. Das BMVBW gibt durch seinen anwesenden Vertreter bekannt, dass der weitere Bedarf auf dem Westabschnitt auch dem in Briefen an ihn manifestierten Willen der Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen entspreche. NRW habe sich vor allem um die Trassenführung durch das Kurviertel Bad Oeynhausens gesorgt.

Die Bilanz für die Düsseldorfer Landesregierung fällt somit positiv aus: die Streichung des Eisernen Rhein wurde abgelehnt, eine konventionelle Auffanglösung für den zu ambitionierten Metrorapid gefunden. Die Priorisierungswünsche des Landes (Hannover-Minden statt Hildesheim-Löhne bzw. Dortmund-Münster statt Dortmund-Hamm) wurden honoriert, und auch die für NRW mittelbar wichtige Mitte-Deutschland-Verbindung Paderborn-Weimar-Glauchau kommt neu mit ihrer 2. Baustufe in das Ausbaugesetz.

²²⁷ vgl. Artikel im Handelsblatt „Metrorapid-Aus beendet NRW-Koalitionsstreit nicht“ vom 27.06.2003

²²⁸ Handelsblatt, a.a.O.

Beim Verkehrsträger Schiene kann Düsseldorf also optimistisch in die neue Bedarfsplanperiode hineingehen.

3.7 Die Rolle des Landes Nordrhein-Westfalen bei den BVWP 1992 und 2003 - eine Bilanz aus politiktheoretischer Sicht

Die bei der Aufstellung der Bundesverkehrswegepläne zu beobachtenden Interaktionen zwischen Bund und Land, aber auch innerhalb des Landes fallen in Bezug auf Nordrhein-Westfalen deutlich komplexer aus als bei den Beratungen mit und in Brandenburg. Ein Teil ist der Vorbelastung aus früheren BVWP geschuldet, aber auch politischen Animositäten und der polyzentrischen Struktur des Landes, die gerade im Ruhrgebiet sehr viel mehr alternative Streckenführungen und Konkurrenzen hervorbringt, als das im stark auf die Zulaufstrecken nach Berlin ausgerichteten Brandenburg der Fall ist.

NRW akzeptiert beim BVWP 1992 zwar klaglos die Absenkung seines Investitionsniveaus wegen der überproportionalen Berücksichtigung der neuen Bundesländer, will aber innerhalb der alten Länder seine Straßenbauquote halten. Der ungewöhnliche Verzicht auf 22 Projekte aus dem Überhang wird durch die Forderung nach Besitzstandswahrung teilweise entwertet, hinzu kommt die Unzufriedenheit des BMV mit den Autobahnanmeldungen, die es durch eigene Untersuchungen auffängt. Bei der Willensbildung im Land spiegelt sich die verschachtelte Struktur der Landesverwaltung wider, die einen breiten Konsultationsprozess auslöst. Vor allem die selbstbewussten Landschaftsverbände beweisen Eigenständigkeit - sowohl gegenüber dem Landesverkehrsministerium, als auch (bei der Bewertung des BVWP-Entwurfs) gegenüber den Ergebnissen des BMV. Bei den großen Maßnahmen ändert das Land seine Position nicht, während es sich bei kleineren Vorhaben durchaus die Meinung der Kommunen zueigen macht, wenn es vor Ort Durchsetzungsprobleme gibt.

Das Umweltministerium ist zwar ein kritischer, aber insgesamt konstruktiver Begleiter des Aufstellungs- und Verhandlungsprozesses, so dass kein Interaktionsproblem entsteht.

Im Ringen mit dem BMV zieht das Land bei mehreren Großvorhaben den Kürzeren: der Bund setzt den VB für die Rotharautobahn, die A 44 zwischen Düsseldorf und Dortmund sowie den Ennertaufstieg durch und kann sich dabei auf die Unterstützung im Bundestag verlassen, der dem Land NRW lediglich bei der Ausweisung eines Planungsrechts für die im Weiteren Bedarf bleibende Tunnel-Lösung für die A 40 in Dortmund entgegenkommt. Auch bei den Schienenprojekten geht der Bund relativ robust vor: nur ein neues Vorhaben kommt nach den Verhandlungen mit dem BMV in den BVWP, der Bundestag nimmt für das Schienenwegeausbaugesetz dann noch einmal eine Maßnahme hinzu. Bei der Ausweitung des

Mittelvolumens für Straßenprojekte während der parlamentarischen Beratung kommen die Wünsche des Landes nur in einigen Fällen zum Tragen.

Beim BVWP 2003 ist NRW in mehrfacher Hinsicht ganz anders aufgestellt: in Bund und Land sind die Regierungen parteipolitisch gleichfarbig zusammengesetzt (rot/grün), das Land hat durch ÖPNV-Bedarfs- und Ausbauplan, die Landtagskommission „Zukunft der Mobilität“ und die Arbeiten am Integrierten Gesamtverkehrsplan einen bedeutenden Know-How-Zuwachs in der Verkehrspolitik realisiert. Ein Niveauproblem wird trotz enger Spielräume in Berlin nicht gesehen, bei der Verteilung auf die Länder will man die Straßenbauquote wiederum halten, aber auch nicht ausweiten. Lediglich bei der Priorisierung der bewerteten Straßenbauprojekte, die einer Verteilungsentscheidung innerhalb des Landes vor dem Referentenentwurf gleichkommen, widersetzt sich NRW (gemeinsam mit anderen Ländern), da der Bund keine belastbaren Angaben zum voraussichtlichen Mittelansatz macht.

Mit dem Bund gibt es also zunächst kaum Reibungsflächen. Stattdessen verschärfen sich die Interaktionsprobleme zwischen dem SPD-geführten Wirtschafts-/Verkehrsministerium und dem Umweltministerium unter Leitung der grünen Politikerin Bärbel Höhn. Schon die Anmeldung der Projekte erfolgt ohne Kabinettsbeschluss auf Arbeitsebene, später lehnt das Verkehrsministerium die Bitte der Grünen nach laufender Unterrichtung des Landtags ab. Nach dem Referentenentwurf sind die Ministerien bei 50 Projekten nicht einer Meinung, und die Aufnahme der Magnetschwebebahn Metrorapid führt fast zum Bruch der Koalition in Düsseldorf. Nur mühsam gelangen ein gemeinsamer Entschließungsantrag im Landtag und die Einigung auf eine Stellungnahme des Landeskabinetts zum BVWP-Entwurf.

Bei den Verhandlungen mit dem Bund zählt sich die führende Rolle der SPD auf beiden Seiten aus: die alten Reizprojekte Rothaarautobahn, DüBoDo und Ennertaufstieg werden aussortiert, stattdessen kommt der A 40-Tunnel in Dortmund in den VB.

Auch bei den Schienenvorhaben setzt das Land seine Vorstellungen durch.

Die empirische Betrachtung der NRW-bezogenen Prozesse bei den BVWP 1992 und 2003 zeigt übergreifend die zunehmende Politisierung des Verfahrens. Parteipolitische Gegensätze bestimmen sowohl die Verhandlungen mit dem Bund (1992) als auch die Konsensfindung im Land (2003). Ohne die Zwänge der hierarchischen Politikverflechtung hätte es deshalb ggf. in beiden Fällen keine Einigung oder sehr viel längere Verhandlungen gegeben.

3.8 NRW und Brandenburg im Vergleich: die Länderquoten im BVWP und in den Mehrjahresplänen

Die empirische Analyse hat gezeigt: Die prozentualen Länderanteile bzw. -quoten für die Bundesfernstraßeninvestitionen haben eine besondere Bedeutung als Bezugspunkt der Diskussion um die Ausgewogenheit der Infrastrukturpolitik. Deshalb soll ihnen vor dem Schlußkapitel noch eine besondere Betrachtung zuteil werden:

Trotz des Einheitsbonus fürchtete das dünn besiedelte Brandenburg zumindest Anfang der 90er Jahre eine systemische Benachteiligung durch die bis dato als zu einseitig auf die Bewältigung von Verkehrsmengen gerichteten Planungsparameter und machte sich zum Fürsprecher einer gleichberechtigten Berücksichtigung von Strukturverbesserungen. Hilfsweise wird mehrfach die Forderung nach Einhaltung von Länderquoten erhoben.

Tatsache ist, dass Brandenburg 1992 und 2003 jeweils 6 % der vorgesehenen Investitionssumme für laufende bzw. fest disponierte oder im VB eingestufte Projekte für sich verbuchen konnte, obwohl das Land in beiden Jahren nur über 3 % der in Deutschland lebenden Bevölkerung verfügte. Der Wert liegt also näher an den 8 % Flächenanteil, den das Land in der Bundesrepublik einnimmt. Der Bund hat damit sowohl die Strukturverbesserungen in allen Teilen des Landes, als auch die besonderen Lasten auf den Zulaufstrecken in die Bundeshauptstadt Berlin anerkannt.

Für die westlichen Bundesländer ist praktisch eine Fortschreibung der stabilen Quoten aus der Zeit vor der Wiedervereinigung festzustellen, auch wenn zumindest rhetorisch beim BVWP 2003 nur der jeweilige Bedarf zugrunde gelegt wurde. Da der Bund keine feste Abschneidegrenze für den Kosten-Nutzen-Faktor der Straßenbauprojekte im VB definiert, kann er die Anteile der Länder ebenfalls einseitig justieren.

Für NRW fällt die Bilanz schlechter aus: obwohl dort jeweils über 22 % der Bevölkerung wohnten, wurden 1992 und 2003 nur 16 % der Investitionsmittel für das Land verplant. Zwar bedeckt NRW lediglich 10 % der Fläche Deutschlands, hat aber mit dem Ballungsraum Rhein-Ruhr dessen größten Siedlungsschwerpunkt mit zahlreichen Großstädten und intensiven Verkehrsbeziehungen. Die 16 % entsprechen aber genau dem Quotienten aus Bevölkerung und Fläche.

Ein Blick auf die Bauprogramme – also den Fünfjahresplan 1993-1997 mit Ergänzung bis 2000 – sowie den Investitionsrahmenplan IRP von 2006 – zeigt in den 90er Jahren eine deutliche Bevorzugung der östlichen Bundesländer.

Von 1993-2000 sollten in Brandenburg 54 % des im Fernstraßenbedarfsplangesetz 1993 festgeschriebenen Investitionsvolumens verbaut werden, in Nordrhein-Westfalen dagegen nur

knapp 22 %. Selbst in absoluten Zahlen liegt NRW mit 3,76 Mrd. DM nur knapp vor Brandenburg mit 3,44 Mrd. DM (BMV 1993: 14).

Beim Investitionsrahmenplan (IRP) 2006, der erstmals das Bauprogramm für alle Verkehrsträger zusammenfasst und den Zeitraum bis zum Jahr 2010 umfasst, hat sich das Bild schon etwas gewandelt. Bei den Länderanteilen des Planungsvolumens liegt der für NRW vorgesehene Betrag in absoluten Zahlen mit 3,4 Mrd. Euro mehr als dreimal so hoch wie der Brandenburgs mit 1,1 Mrd. Euro (BMVBS 2007: Anlage 2, 2). Auch in Relation zu den Summen des BVWP 2003 haben sich die Gewichte verschoben: der IRP verspricht, im Geltungszeitraum 43 % der im BVWP kalkulierten Mittel für Projekte in NRW zu verausgaben (gegenüber dem Plan 1993-2000 also ein Plus von 21 %); in Brandenburg sollen es rund 40 % sein, gegenüber 1993-2000 also ein Minus von 14 %. Der IRP präsentiert sich also in den beabsichtigten Investitionsvolumina für die beiden begutachteten Bundesländer deutlich ausgewogener als dies noch im BVWP 2003 der Fall war.

Lässt sich daraus ableiten, dass die Aufstellung der Mehrjahresprogramme zur neuen entscheidenden Phase für die Länder wird?

Ist es für die Länder inzwischen wichtiger, in der Implementierungsphase des BVWP bzw. der aus ihm hervorgehenden Bedarfspläne möglichst viele Baubeginne für sich zu verbuchen, Gelder langfristig zu binden und damit den Gewinn für das eigene Staatsgebiet zu maximieren? Sie müssten zu diesem Zweck möglichst viele Maßnahmen in den vom Verkehrsministerium erstellten mittelfristigen Bauprogrammen unterbringen.

Ausgangspunkt der Überlegung ist die Diskrepanz zwischen Projektlisten und -volumina sowie der zur Verfügung stehenden Mittel gemäß Finanzplanung:

Der BVWP 1992 geriet aufgrund der besonderen Umstände nach der Wiedervereinigung, aber auch durch die sehr diskutable Ausweitung des Geltungszeitraums zu einem Wunschzettel, der auch bei einer normalen wirtschaftlichen Entwicklung als äußerst ambitioniert gelten musste. Den Verdacht der Unterfinanzierung teilt auch der BVWP 2003, zumal das Bundesverkehrsministerium mit der sogenannten Planungsreserve selbst einräumt, dass er finanziell überzeichnet ist. Die Empirie beweist, dass die Länder in den Verhandlungen mit dem Bundesverkehrsministerium oder danach im parlamentarischen Verfahren beim Straßenbau fast alle ihre Wünsche durchbringen können.

Die Last der Vergangenheit ist dabei gravierend: Brandenburgs im BVWP 2003 verankertes Investitionsvolumen ohne Erhaltungsmaßnahmen geht zu über 50 % in laufende und fest disponierte Vorhaben, bei NRW ist immerhin auch noch ein Drittel vergangenheitsbezogen. Die neuen Projekte mit bester Aussicht auf Verwirklichung – also die neuen Vorhaben im unein-

geschränkten VB – machen in Brandenburg gerade einmal 17 % der Investitionssumme aus, in NRW dagegen fast 41 %.

Für den ersten auf den BVWP 2003 folgenden Mittelfristplan, den bereits oben erwähnten IRP, legen wir nun folgendes These zugrunde: jedes Land muss beim IRP mindestens ein Drittel der im BVWP 2003 vorgesehenen Investitionssumme erhalten, um die Chance auf eine vollständige Abarbeitung des auf 15 Jahre angelegten BVWP 2003 zu erhalten.

Bei näherer Analyse des IRP im Straßenbaukapitel wird zumindest bei Brandenburg und NRW deutlich, dass es keinen Grund zur Besorgnis gibt. Für Brandenburg und NRW verspricht das IRP Ausgaben in Höhe von 32 % der jeweiligen BVWP-Summe, bleibt also genau im Plan. Von daher deutet alles auf einen Konsenskurs des BMVBS gegenüber den Ländern hin. Dies müsste aber noch weiter empirisch belegt, die Betrachtung auf alle Länder ausgeweitet und durch Nachhalten des tatsächlich verbauten Geldes auf Realismus überprüft werden.

Dennoch erscheint es sehr wahrscheinlich, dass im Bundesverkehrsministerium eine Fixierung auf Gleichbehandlung durch Ableiten der Bausummen von den BVWP-Festlegungen herrscht, für die Länder also doch der Verhandlungserfolg bei der BVWP-Aufstellung entscheidend bleibt und in der Implementierungsphase danach kein Wettbewerb zwischen den Ländern ausbricht. Der BVWP behält demnach seine Indikativfunktion für die Allokation der Baumittel.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

4.1. Erkenntnisse zu den Ausgangsthesen

Nach der ausführlichen Darstellung der empirisch zugänglichen Informationen mit entsprechenden Zwischenergebnissen sollen im Folgenden die Erkenntnisse aus dem Zustandekommen der BVWP 1992 und 2003 zu Aussagen über die Relevanz der im Eingangsteil aufgestellten Thesen verdichtet werden. Der besseren Verständlichkeit halber werden die Thesen nochmals im Volltext wiederholt:

These 1

Die Bundesverkehrswegeplanung wird auch nach der Wiedervereinigung in den Strukturen der hierarchischen Politikverflechtung bearbeitet. Sie muss den von Wirtschaft und Bevölkerung formulierten Anspruch auf staufreie und leistungsfähige Verkehrswege unter Anbindung aller Landesteile befriedigen. Es ist daher anzunehmen, dass sie auf Niveau-, Verteilungs- und Interaktionsprobleme trifft und diese nur suboptimal lösen kann.

Das für Verkehr zuständige Bundesministerium ist unbestritten die Schaltzentrale der überregionalen, weiträumigen Infrastrukturplanung. Der Bund legt den Zeitplan für die Erarbeitung eines Bundesverkehrswegeplans, den Zeitpunkt einer Neuauflage und die methodische Vorgehensweise inklusive Dringlichkeitskategorien und Investitionsvolumen autonom fest. Die Länder können sich nur nach Aufforderung und unter Berücksichtigung der vorgenannten Eckpunkte in das Verfahren einbringen. Bei den BVWP 1992 und 2003 sowie in den Jahren dazwischen hat der Bund seine Führungsrolle gegenüber der Zeit vor der Wiedervereinigung noch ausgeweitet. Dafür sprechen die ohne Länderbeteiligung vorgenommene Verabschiedung der VDE, die Bauprogramme der Jahre 1999/2000 und die Einführung des naturschutzfachlichen Planungsauftrags. Es handelt sich also zweifellos um eine hierarchische Politikverflechtung.

Niveau- und Verteilungsentscheidungen sind dabei immer zu fällen, aber sind sie auch problematisch? Die Antwort auf diese Frage ergibt sich beim Blick auf die empirischen Befunde aus der Interaktion des Bundes mit zwei Ländern.

Bei der Festlegung der Gesamt-Investitionssumme eines BVWP ist das Bundesverkehrsministerium auf das Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium angewiesen, das sich wiederum an der mittelfristigen Finanzplanung orientiert. Autonom entscheidet das BMV bei der Verteilung der Summe auf Aus- und Neubau einerseits sowie Ersatz und Erhaltung ande-

rerseits. Damit bleiben die Länder bei der Definition des Niveaus der Bundestätigkeit in der Infrastrukturbereitstellung außen vor, es gibt keine Verflechtung.

Diese beginnt erst bei der Frage, wie die Mittel auf die einzelnen Bundesländer verteilt werden.

Mit den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit und dem Blockquotenmodell, also der Reservierung eines über dem Bevölkerungs- und Verkehrswegeaufkommen liegenden Anteils an der geplanten Investitionssumme, hatten alle östlichen Bundesländer im BVWP 1992 einen komparativen Vorteil von etwa 10 % der Mittel errungen, der sich beim BVWP 2003 fortgesetzt hat. Davon abgesehen, sollten die Quoten der alten Bundesländer untereinander beibehalten werden (BMV 1992: 45). Beides sind einseitige politische Festlegungen des Bundes, die zwar durchaus leidenschaftlich von den Ländern diskutiert werden, im Endeffekt aber nicht verhandelbar waren. Beim BVWP 2003 gibt es die starren, frühen Festlegungen nicht. Dies erlaubt am Ende einige Akzentverschiebungen: die Aufteilung der Investitionsmittel zwischen West und Ost im Verhältnis 65:35 gilt jetzt für die Summe aller Verkehrsträger, während die neuen Bundesländer beim VB im Straßenbau nur noch auf knapp über 30 % kommen. Die Länderquoten schwanken auch etwas stärker als bei früheren Neufassungen des BVWP, die Anteile der alten Bundesländer gehen (mit Ausnahme Bayerns und Niedersachsen) z.T. deutlich in die Höhe.

Interaktionsprobleme, also widerstreitende Interessen bei Institutionen mit gleicher geographischer Zuständigkeit, treten besonders zwischen den Verkehrs- und Umweltressorts in Bund und Ländern auf. Hier überlagern sich zudem Elemente der Politikverflechtung und des Parteienwettbewerbs, weshalb dieser Komplex konsolidiert unter These 5 analysiert wird.

Die gleichfalls eingebundenen Raumordnungsbehörden wirken ganz überwiegend konstruktiv an der Ergebnisfindung mit oder haben – wie die Regierungspräsidien in NRW – nicht die Macht, das Verfahren nachhaltig zu prägen oder Entscheidungen zu verzögern.

These 2

Die Politikverflechtungsfalle schnappt bei der Bundesverkehrswegeplanung regelmäßig nicht zu, da ein für alle Seiten akzeptables „winset“ besteht. Es wird über Verhandlungen, Ausgleichs- und Koppelgeschäfte sowie positive Koordinierung herausgearbeitet. Die Wirtschaftlichkeit einzelner Projekte ist dabei im Zweifel weniger wichtig als der politische Konsens.

Beim Zustandekommen von BVWP 1992 und BVWP 2003 ist die Verhandlungssituation quasi identisch. In der Phase von der Anmeldung der Projekte durch die Länder bis zum Ka-

binettsbeschluss finden substanzielle Verhandlungen lediglich zwischen dem Bundesverkehrsministerium und den jeweiligen Landesverkehrsministerien bzw. –senatoren statt. Diese werden nach Abgabe der Anmeldungen durch die Länder und während der Bewertung der einzelnen Projekte auf Arbeitsebene durchgeführt, nach Vorlage des Referentenentwurfs und einer weiteren Abstimmungsrunde auf Arbeitsebene kommen dann die Leitungsebenen der jeweiligen Häuser und schließlich die Minister bzw. Senatoren ins Spiel.

Beim BVWP 2003 erfährt dieser Ablauf insofern eine Ergänzung, als dass Bundesumweltministerium und Bundesamt für Naturschutz eigenständige Verhandlungen während der Bewertungsphase mit den Ländern und nach Vorlage des Referentenentwurfs in Ressortgesprächen mit dem Bundesverkehrsministerium führen, die ebenfalls die Ministerebene erreichen.

Die parallel zu Aufstellungs- und Beschlussphase der BVWP stattfindenden Sitzungen des Bund-Länder-Arbeitskreises Bundesverkehrswegeplanung haben vorwiegend Konsultativcharakter. Hier werden grundsätzliche Fragen vertieft, Fortschrittsberichte entgegengenommen und allgemeine Erwartungen der Länder formuliert.

In Anwendung der Politikverflechtungstheorie lässt sich zusammenfassend Folgendes feststellen: die Bereitschaft, über Projekte zur Aufnahme in den BVWP zu verhandeln, wird vom Bund freiwillig hergestellt. Keinerlei rechtliche Vorgaben zwingen ihn, die Länder partnerschaftlich in den Prozess einzubeziehen. Es entspricht aber dem Grundgedanken des kooperativen Föderalismus, wie ihn das Grundgesetz postuliert. Darüberhinaus gibt es auch einige praktische Gesichtspunkte: Da die Länder bei den Bundesautobahnen und –straßen die Auftragsverwaltung führen und über einen Wissensvorsprung verfügen, würde der Bund bei einer Entscheidung ‚ex cathedra‘ eine Blockadehaltung der Länder riskieren, deren Zulieferungen für das Bewertungsverfahren entscheidend sind. Außerdem zeichnete sich schon im Vorfeld des BVWP 1992 mit Blick auf die Bahnreform eine größere Rolle der Länder für den Schienenverkehr ab.

Der Verhandlungsmechanismus ändert sich im Laufe des BVWP-Verfahrens: am Anfang dominiert das *arguing*, also der Austausch rationaler Argumente zu einzelnen Projekten anhand objektiver Werte, die auf wissenschaftlichen Untersuchungen beruhen. Nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs wechselt der Modus relativ schnell in das *bargaining*, wenn mit dem Sprung auf höhere Hierarchie-Ebenen politische Gesichtspunkte ins Spiel kommen und sich die Partner oft über Tauschgeschäfte schrittweise annähern. In den nach dem Kabinettsbeschluss folgenden Beratungen des Bundestages zu den Bedarfsplänen für Straße und Schiene sind dann fast ausschließlich *bargaining*-Mechanismen festzustellen - in

die Verhandlungsmasse kommen dann neben den Wahlkreisinteressen der befassten Abgeordneten bisweilen auch noch parteipolitische Prioritäten.

Die Verhandlungsstrukturen sind sicher am schwersten zu definieren. Für die Kernverhandlungen zwischen Bund und Ländern haben wir die Freiwilligkeit bereits festgestellt. Der Bund entscheidet sich außerdem für die Methode der negativen Koordination, indem er substanzielle Verhandlungen mit jedem Land einzeln führt, nicht mit allen gleichzeitig. Der Bund-Länder-Arbeitskreis Bundesverkehrswegeplanung schafft zwar eine komplementäre Diskussionsplattform mit allen betroffenen Ländern, ohne dass dort aber Entscheidungen zu Einzelprojekten fallen. Schließlich ist ein Netz von Fachbruderschaften festzustellen, in das die Ministerialbürokratien von Bund und Ländern sowie die Auftragsverwaltungen der Länder über die regelmäßigen Konsultationen zu Baufortschritt und Planfeststellungsverfahren verwoben sind. Beim BVWP 2003 dringt in dieses Geflecht erstmals massiv auch die Natur- und Umweltschutzverwaltung ein, der nunmehr schon in der Phase der Generalverkehrsplanung ein Mitspracherecht über die Verankerung eines naturschutzfachlichen Planungsauftrages eingeräumt wird. Auch wenn die praktischen Auswirkungen dieses Instruments bislang gering geblieben sind, lässt sich hier ein Element von Verhandlungen im Wettbewerb konstatieren, dass es so bislang nicht gab. Während die Verkehrsplaner eine möglichst zügige und kostengünstige Realisierung der Projekte anstreben, ist die „Gegenseite“ an einer besonders umweltschonenden Variante interessiert.

Relativ komplex sind neben den offiziellen Verhandlungen die Vorgänge außerhalb der etablierten Arenen, zu denen die Willensbildung in den Bundesländern und Interventionen einzelner Politiker beim Verkehrsminister ebenso zählen wie die Vorgänge bei Sitzungen von Fraktionsarbeitsgruppen im Bundestag oder auch das Zustandekommen der BVWP-Änderungen im parlamentarischen Verfahren. Da es für diese Prozesse – wenn überhaupt – nur lückenhafte Dokumentationen gibt, soll an dieser Stelle lediglich allgemein festgestellt werden, dass Entscheidungen auch außerhalb der offiziellen Foren vorbereitet und in verhandlungsähnlichen Modi beeinflusst werden.

Die These wird also durch die zugänglichen Informationen vollumfänglich bestätigt.

These 3

Die Europäische Union beansprucht mit dem Aufbau transeuropäischer Netze weitreichende Kompetenzen in der Verkehrspolitik. Damit sind an der Feststellung des Bedarfs an Verkehrswegen in Deutschland mit EU, Bund und Ländern drei Ebenen beteiligt. Zusätzlich gibt die EU Anreize für Infrastrukturprojekte im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Die neue Rolle der EU verstärkt die Politikverflechtung und die Gefahr

langwieriger Entscheidungsprozesse sowie präjudizierender, im nationalen Kontext schwer vermittelbarer Festlegungen.

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die Europäische Kommission ab den 1980er Jahren eine zunehmend aktivere Rolle in der Verkehrspolitik spielt und vor allem großräumige Fernverkehrskorridore und Hochgeschwindigkeitsstrecken (Transeuropäische Netze) sowie für die Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Räume maßgebliche Trassen (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) in den Blick nimmt. Dies geschieht aber entweder mit Billigung oder auf Vorschlag der Mitgliedstaaten. In Bezug auf Deutschland waren bei den Transeuropäischen Netzen entsprechende Projekte bereits zuvor im BVWP bzw. den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit abgesichert, bei den EFRE-geförderten Vorhaben erfolgte eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Durch die stets erforderliche paritätische oder überwiegende Finanzierung aus dem Mitgliedstaat sind einsame Entscheidungen in Brüssel ausgeschlossen. Zwar sind die Planungszyklen bei EFRE kürzer als die Laufzeiten der BVWP und können daher - wie Ende der 90er Jahre geschehen - eine gewisse Vorfestlegung für den kommenden BVWP bedeuten. Das im Vergleich zur Gesamtsumme des BVWP überschaubare Mittelvolumen und die Beschränkung auf ostdeutsche Länder reicht jedoch nicht einmal aus, um von einem ‚goldenen Zügel‘ zu sprechen, eher von Mitnahmeeffekten. Anders gelagert sind die Aktivitäten und Vorgaben der EU im Umweltschutzbereich zu bewerten, die in den Ausführungen zu These 5 behandelt werden.

Es gibt also im BVWP-Kontext ein Mehrebenenzenario von begrenzter Reichweite. Brüssel sitzt nicht mit am Verhandlungstisch und hat überwiegend regulativen, weniger gestalterischen Einfluss auf die Bundesverkehrswegeplanung.

Fazit: Die Politikverflechtung wird durch EU-Aktivitäten nur marginal erhöht, spielt sich aber außerhalb des Verfahrens zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplanes ab und verlängert es somit nicht. Durch den Rückgriff auf zusätzliche EU-Mittel im EFRE-Programm können einige Maßnahmen sogar schneller umgesetzt werden. Eine Planung über die Prioritäten der Mitgliedstaaten hinweg findet nicht statt, vielfach zeichnen die europäischen Programme die bereits früher formulierten nationalen Pläne nur nach. Die europäische Ebene hat damit keinen entscheidenden Einfluss auf die Bundesverkehrswegeplanung.

These 4

Die Diversifikation des Parteienspektrums nach der Wiedervereinigung und der große Nachholbedarf der neuen Länder in der Infrastruktur führen zu einer Politisierung der Verkehrs-

wegeplanung zwischen Bund und Land sowie auf Länderebene. Eine Einheit der Länder gegen den Bund herzustellen wird schwieriger.

Einfluss des Parteienwettbewerbs im Verhältnis Bund-Land

Die SPD-geführten Regierungen in Brandenburg und NRW hatten beim BVWP 1992 auf Bundesebene eine CDU/CSU/FDP-Koalition als Verhandlungspartner, beim BVWP 2003 dann eine rot-grüne Koalition. Deshalb spricht Einiges dafür, dass die Durchsetzung der Ländereisen 1992 schwieriger war als 2003.

Im Falle Nordrhein-Westfalens lässt sich dies nicht ohne weiteres beweisen. Die jeweiligen NRW-Verkehrsminister üben in beiden Aufstellungsverfahren deutliche Kritik an den Vorgaben aus Berlin. 1992 kommt es zu einem mehrfachen Briefwechsel zwischen Bundes- und Landesverkehrsminister, in dem der damalige NRW-Amtsleiter Kniola das Festhalten an den Mustern der alten Bundesrepublik anprangert. Als Bonn bei der Ausweitung des BVWP-Volumens im parlamentarischen Verfahren die Länder nicht beteiligt, übt Kniola erneut Kritik. Ferner fällt auf, dass viele zuvor auf Landesebene abgelehnte Vorschläge von CDU und FDP beim BVWP dennoch berücksichtigt werden. Es ist davon auszugehen, dass hier sowohl parteipolitisches Lobbying als auch die weniger auf ökologische Vereinbarkeit der Projekte Wert legende ideologische Orientierung von Union und FDP den Ausschlag gaben.

2003 kritisiert NRW prominent den fehlenden integrativen Ansatz der Bundesverkehrswegeplanung und verweigert sich wegen der unklaren finanziellen Spielräume der Bitte des Bundes, eine Prioritätenreihung der Projekte vorzunehmen. Man ist also in Düsseldorf durchaus konfliktbereit, trotz parteipolitischen Gleichklangs in Bund und Land. Minister Schwanhold gibt zu, die Anmeldungen auch vor dem Hintergrund der kostenlosen wissenschaftlichen Einstufung vorgenommen zu haben. Hier sind Mitnahmeeffekte realisiert worden, die aus der Tatsache resultieren, dass die Länder finanziell vom Aufstellungsverfahren praktisch nicht belastet werden. Eine günstige parteipolitische Ausgangsposition kann also die Begehrlichkeiten der Länder ggf. noch steigern. Insgesamt zeigt sich NRW mit dem Erreichten zufrieden, im parlamentarischen Verfahren gibt es nur noch ganz wenige Änderungen.

Im Falle Brandenburgs ist zunächst erneut auf die führende Rolle bei der Diskussion in den Ländern Anfang der 90er Jahre hinzuweisen, in der die Gleichrangigkeit von Verkehrsbewältigung und Strukturverbesserung bei der Bewertung von Vorhaben gefordert wurde.

Bei den Verhandlungen mit dem Bund kann das Land seine Wünsche soweit durchsetzen, dass kein Bedarf für ein Chefgespräch gesehen wird. Hier kommt ihm die durchdachte Ge-

samtkonzeption zugute (Stichwort: Blaues Netz), mit der Brandenburg den Bund argumentativ zu überzeugen vermag.

Auch bei der Aufstellung des BVWP 2003 bietet der Bund für Brandenburg kaum Angriffsflächen. Nach Abschluss der Bewertungsphase sind überwältigende 85 % der neu angemeldeten Projekte im VB oder WB, in den Bund-Länder-Verhandlungen kann Potsdam zudem praktisch alle noch strittigen Vorhaben durchsetzen. Zeitzeugen wollen hier, ohne das genau belegen zu können, einen „Stolpe-Bonus“ erkennen (Experte 9, 2010). Mit dem langjährigen Ministerpräsidenten Brandenburgs als Verkehrsminister in Berlin hatte das Land vermutlich den besten Fürsprecher, den man sich denken konnte. Zumal er oft präsidial wirkte, Konflikten aus dem Weg ging und gern Versprechungen machte, ohne auf die Wirtschaftlichkeit zu achten. Diverse an mangelnder Rentabilität gescheiterte Investitionsprojekte in Brandenburg (Cargolifter, Chipfabrik Frankfurt/Oder, Eurospeedway Lausitz) und der nachsichtige Umgang mit den Problemen beim Autobahnmaut-Konsortium TollCollect haben diesen Ruf gefestigt.

Auch wenn Brandenburg also von den äußeren Rahmenbedingungen (durch die Teilung benachteiligtes ostdeutsches Bundesland, persönliches Engagement Stolpes für seine Heimat) begünstigt wurde, so wäre es doch verkürzt, den Verhandlungserfolg allein darauf zurückzuführen. Ebenso vorteilhaft wirkte sich im gesamten Untersuchungszeitraum die klare konzeptionelle Aufstellung des Landes aus, das mit dem Blauen Netz schon zu Beginn der 90er Jahre konkrete, realistische Ziele formulierte und im Vorfeld des BVWP 2003 dann durch die Vorlage des Integrierten Verkehrskonzeptes 2002 wiederum punktgenau als Agenda-Setter auftrat.

Aus den Fallstudien lässt sich also ablesen, dass ein parteipolitischer Gleichlauf in Bund und Land den Interessen des Landes durchaus nützt, aber kein hinreichendes Kriterium für ein erfolgreiches Abschneiden darstellt. Die Länder stellen im Zweifel ihre regionalpolitischen Interessen auch dann in den Vordergrund, wenn diese den Parteifreunden im Bund das Leben erschweren. Tendenziell werden bei ‚gleichfarbigen‘ Regierungen in Bund und Land die Parlamente entmachtet, da schon auf der Ebene der Exekutive ein weitgehender Interessenausgleich gelingt und die Landtage sowieso aufgrund ihrer rechtlichen Stellung bei Bundesaufgaben wenig Einflussmöglichkeiten haben.

Einfluss politischer Machtkonstellationen im Land

Brandenburg und Nordrhein-Westfalen hatten bei der Aufstellung beider hier untersuchter Bundesverkehrswegepläne jeweils Regierungen unter SPD-Führung. In Brandenburg amtierte

in der Zeit von 1990 bis 1994 eine „Ampelkoalition“ aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, von 1999 bis 2004 dann eine große Koalition aus SPD und CDU.

In Nordrhein-Westfalen leitete Johannes Rau bereits seit 1980 bis 1995 eine SPD-Alleinregierung, während in den Legislaturperioden von 1995 bis 2005 Rau, Wolfgang Clement und Peer Steinbrück jeweils einer Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen vorstanden.

Spannungen innerhalb der Koalitionen in Brandenburg sind sowohl beim BVWP 1992 als auch beim BVWP 2003 nicht nachweisbar. Bei den Arbeiten am BVWP 2003 gibt es allerdings deutlich erkennbare Vorbehalte des Verkehrsministeriums gegenüber der seiner Meinung nach zu ambitionierten, die Realisierung von Projekten deutlich erschwerende Naturschutzagenda des ebenfalls SPD-geführten Umweltministeriums.

Die Willensbildung im Land organisiert das Potsdamer Ministerium straff und mit Skepsis gegenüber zu viel Partizipation von unten. 1992 kommt erst auf Intervention des Ministerpräsidenten nach Vorlage des Referentenentwurfs ein Austausch mit den Gebietskörperschaften zustande, beim BVWP 2003 hatte das Ministerium von Anfang an die Wirtschaftlichkeit neuer Maßnahmen zum obersten Kriterium erkoren und damit das Wunschzetteldenken auf lokaler Ebene kanalisiert; im Übrigen wurden Industrie- und Handelskammern deutlich intensiver eingebunden als Landkreise und Städte.

Im ungleich vielschichtiger aufgebauten Nordrhein-Westfalen kann das Verkehrsministerium zumindest prozedural nicht in derselben Weise durchregieren. Schon bei der Projektanmeldung ist es 1990 und 1999 auf die Zuarbeit der durch ihre Zwitterstellung (sowohl Selbstverwaltungskörperschaften mit eigenem Parlament als auch Auftragsverwaltung für Bund und Land) politisch geprägten Landschaftsverbände angewiesen. Außerdem bittet das Umweltministerium vor Abgabe der Anmeldungen die Regierungspräsidenten um ihr Votum. Ein ausführliches Meinungsbild wird dann noch einmal nach Vorlage des Referentenentwurfs eingeholt. Es handelt sich aber im Wesentlichen um schriftliche Verfahren auf Weisung, die eine starke Fragmentierung der mittleren Verwaltungsebene und eine dementsprechend geringe Hebelwirkung gegenüber dem federführenden Verkehrsministerium offenbaren. Zudem sind Umweltministerium und RP, die eigentlich zur Durchsetzung raumordnerischer Aspekte an einem Strang ziehen sollten, bei vielen Projekten anderer Meinung.

Der Einfluss der Mittelinstanz wird zwischen BVWP 1992 und 2003 zwar noch einmal verstärkt, da die im Jahre 2000 bei den RP eingerichteten Regionalräte ein im Landesplanungsgesetz verankertes Mitwirkungsrecht beim Vorschlag von Infrastrukturprojekten erhalten und das Verkehrsministerium eine davon abweichende Entscheidung den Regionalräten gegenüber begründen muss. Dies kommt aber in der Anmeldephase zum Jahreswechsel 1999/2000 mangels abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens noch nicht zum

Tragen. Später dann, als es um die Priorisierung der bewerteten Vorhaben durch das Land NRW geht, verweigert sich das Düsseldorfer Ministerium aufgrund des vom Bund nicht konkretisierten Investitionsvolumens, mit dem das Land rechnen kann. Ohne die Priorisierung konnte aber logischerweise auch keine Diskrepanz zu den Regionalräten entstehen, so dass deren stärkere Stellung leer lief.

Deutlich mehr Einfluss auf Verfahren und Ausgang der Beratungen zum Bundesverkehrswegeplan in NRW hatte die ideologisch eingefärbte Auseinandersetzung zwischen der SPD und dem Koalitionspartner von Bündnis 90/Die Grünen, die seit 1995 an Rhein und Ruhr mitregierten. Während 1990 die Projektanmeldung noch als Beschluss des Landeskabinetts beim BMV eingereicht wurde, gab es 10 Jahre später ein einfaches Schreiben der Arbeitsebene des Verkehrsministeriums. Damit sollte bewusst eine politische Auseinandersetzung zu diesem frühen Zeitpunkt vermieden werden. Dass in der Infrastrukturpolitik auf Landesebene Zündstoff liegt, zeigt dann das Tauziehen um die Bewertung des BVWP-Referentenentwurfs im Frühjahr 2003, der insgesamt vier Mal ergebnislos zwischen den Verkehrspolitikern von SPD und Grünen beraten wird und die Koalition wegen unüberbrückbarer Gegensätze zum Großprojekt Metrorapid an den Rand des Scheiterns bringt. Eine Rücksichtnahme auf die Parteizentralen in Berlin erfolgt zunächst nicht, im Gegenteil: mit teilweise öffentlichen Profilierungen auf Kosten der jeweiligen Bundesparteien kündigen sich die emanzipatorischen Tendenzen der Landespolitik(er) in den Folgejahren an, die auch in anderen Ländern Fuß fassen und schließlich in der Föderalismusreform gipfeln.

Die Einigung in Düsseldorf gelingt 2003 zwar in letzter Minute und führt später auch zu einem guten Ergebnis bei den Verhandlungen mit dem Bund, doch sie ist fragil. Dies beweisen die verbalen Stilübungen, die bei der offiziellen Landesstellungnahme den Dissens zwischen den Regierungsparteien im Umgang mit ökologisch bedenklichen Projekten notdürftig verdecken.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein Zustandekommen von politischen Kompromissen in den beiden betrachteten Ländern weniger vom Gegensatz zwischen Land und Gebietskörperschaften als vielmehr von unterschiedlichen Ansichten innerhalb der Regierungen abhängig ist.

Obwohl in NRW im formalisierten Verfahren deutlich mehr aus der Region kommende politische Impulse verarbeitet werden müssen, gibt es doch ein deutliches Primat des federführenden Landesressorts. Wirklich entscheidende, nicht nur inkrementelle Änderungen am Votum des Landes ergeben sich nicht aus der formalen Einbeziehung weiterer politischer Ebenen im Land, sondern aufgrund der Gemengelage in der Regierungskoalition und der ggf. starken Stellung des Umweltministeriums. Dies ist in deutlich abgeschwächter Form beim

BVWP 2003 auch für Brandenburg zutreffend, während beim BVWP 1992 durch den von allen Seiten anerkannten Nachholbedarf und die großzügige Zuweisung von Projekten keine größeren landesinternen Diskussionen stattfanden.

These 5

Die Bundesverkehrswegeplanung muss sich aufgrund gesellschaftlicher Erwartungen, die sich im Parteienwettbewerb spiegeln, und durch EU-Vorgaben stärker ökologisch ausrichten. Dies kann auch die Willensbildung in den Ländern beeinflussen, d.h. hier entsteht ein Interaktionsproblem.

Das in den 1970er Jahren erwachende Umweltbewusstsein manifestiert sich u.a. in der Gründung von Greenpeace und der Partei Die Grünen in Deutschland, aber auch im ersten umweltpolitischen Aktionsprogramm der EG. Nach und nach findet es auch einen Widerhall in der Bundesverkehrswegeplanung.

Eine entscheidende Rolle bei der Einbeziehung ökologischer Aspekte spielt die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung von 1985, die 1990 in deutsches Recht transformiert wird. Vor Verabschiedung des BVWP 1992 erfolgen deshalb im Bewertungsverfahren Umweltrisikoeinschätzungen für Projekte, die sich als ökologisch sensibel herausgestellt haben. Damit ist keine Entscheidung über Verträglichkeit oder Unverträglichkeit verbunden, aber ggf. eine geringere Bedarfskategorie und ein Vermerk in den Projektlisten.

Für den Plan 2003 erfolgt zusätzlich eine Einschätzung, ob die Maßnahmen mit der 1992 verabschiedeten Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie in Einklang gebracht werden können. Diese Richtlinie ist Teil der EU-Umweltrechtsetzung, die in den 1990er Jahren weiter zunimmt und Brüssel über regulative Ansätze zum indirekten Mitspieler bei der Generalverkehrsplanung werden lässt.

Die veränderte Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zur Umwelt wird im politischen Raum aufgegriffen und führt auch zu institutionellen Gewichtsverschiebungen. Auf Landesebene wird jeweils sichtbar, dass die Bedeutung der Umweltministerien wächst und diese sich auch dann aktiv einbringen, wenn es keinen parteipolitischen Gegensatz zum Verkehrsressort gibt. Der Unmut des brandenburgischen Verkehrsministeriums über die weitreichenden Naturschutzziele des Umweltministeriums beim BVWP 2003 markiert eine inhaltliche Auseinandersetzung zwischen zwei SPD-geführten Ressorts und ist daher ein Beweis für die gestiegene Wahrnehmung und Bedeutung des Umweltschutzes.

Beim BVWP 2003 wirken erstmals das Bundesumweltministerium und das Bundesamt für Naturschutz sowie die Bundesanstalt für Gewässerkunde als Institutionen mit eigenem Aufgabenkreis an der Aufstellung des Planwerks mit. Die Entscheidung über die methodische Vorgehensweise und die ökologische Markierung einzelner Projekte liegt nicht mehr allein beim Bundesverkehrsministerium. Bundesumweltminister Trittin erzwingt sogar ein Chefgespräch mit dem Bundesverkehrsminister und Zugeständnisse bei bestimmten Projekten.

Im Ergebnis steigen die Interaktionsprobleme zwischen Verkehrs- und Umweltverwaltungen sowohl in den Bundesländern als auch auf der Bundesebene. Im Zentrum stehen sowohl grundsätzliche Fragen (beispielsweise zur Reduzierung des Kohlendioxid-Ausstoßes), aber mehr noch Auseinandersetzungen um die Unbedenklichkeit konkreter Projekte. Hierfür bietet das BVWP-Verfahren aber genügend Lösungs- bzw. Kompromissmöglichkeiten: eine Maßnahme kann aufgrund ihres ökologischen Risikos gar nicht erst in den Plan aufgenommen, mit geringerer Dringlichkeit versehen oder seit dem BVWP 2003 mit einem naturschutzfachlichen Planungsauftrag versehen werden. Letzterer wird – sofern auch in den Fernstraßenbedarfsplan eingeflossen - bei der Einstellung der Mittel für das Projekt im Dialog zwischen Bundesverkehrsministerium und dem Bundestag abgearbeitet. Die konkreten Umweltschutz- bzw. Ausgleichsmaßnahmen werden darüber hinaus im Verfahren zur Erlangung des Planfeststellungsbeschlusses zwischen den Fachbehörden abgestimmt; außerdem erhalten Betroffene und die Öffentlichkeit die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Planungen vorzubringen.

Die Ökobilanz des BVWP bleibt aber trotz dieser Vielzahl an Problemlösungsarenen insgesamt problematisch. Der naturschutzfachliche Planungsauftrag ist gut gemeint, aber eher ein politisches Symbol als ein inhaltlicher Prüfstein. Der BVWP verspricht weder einen Rückgang der Verkehrsmengen noch eine Reduktion des Schadstoffausstoßes. Das Interaktionsproblem wird also nur oberflächlich gelöst.

4.2 *Der Bundesverkehrswegeplan – Produkt und Opfer der Mehrebenenverflechtung ?*

Die Abhandlung hat gezeigt, dass auch die Bundesverkehrswegepläne 1992 und 2003 in einem vielschichtigen Zusammenwirken von Bund und Ländern einerseits sowie von verschiedenen Institutionen und Ebenen in den Ländern entstanden sind. Die Landesregierungen und die Landesverkehrsminister sind dabei sowohl gegenüber dem konsensual eingestellten Bund als auch gegenüber den Akteuren im Land selbst in einer relativen Macht-

position, die sie geschickt zu wissen nutzen. Dies setzt sich im parlamentarischen Verfahren im Bundestag fort, wenn sie die Abgeordneten aus ihrem Land von ihren Zielen überzeugen können. Dass die Stellung der Länderexekutiven seit der Wiedervereinigung eher noch gewachsen ist, beweist exemplarisch das selbstbewusste Auftreten der nordrhein-westfälischen Regierungsparteien 2003 gegenüber dem Bund.

Mit dem BVWP 2003 sind über die Einführung des naturschutzfachlichen Planungsauftrages auch die Umweltbehörden ein wichtiger Mitspieler im BVWP-Konzert geworden. Das Bundesamt für Naturschutz sowie die Bundesanstalt für Gewässerkunde und das Bundesumweltministerium haben sich aktiv und bisweilen kontrovers für ihre Belange eingesetzt, auch wenn die Nachhaltigkeit skeptisch beurteilt werden muss. Weiterhin wird praktisch kein Projekt allein aus Umweltgesichtspunkten auf der Ebene des BVWP gestoppt. Ein „Planungsauftrag“, der abgearbeitet werden kann, oder auch der selbst in amtlichen Veröffentlichungen zu findende Begriff „Öko-Sternchen“ klingen harmlos, und der Umgang mit ihnen scheint bisher zu bestätigen, dass es sich um allenfalls um einen zeitverzögernden Stolperstein handelt.

Wenig einflussreich bleibt bislang die europäische Ebene. Weder über die Transeuropäischen Netze, die im Einvernehmen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten geknüpft werden, noch über die EFRE-Mittel, die ein vergleichsweise geringes Volumen erreichen, kann Brüssel die Generalverkehrsplanung in Deutschland entscheidend mitbestimmen. Andererseits ist die Bundesregierung gut beraten, die aus den EU-Töpfen bereitgestellten Gelder auch abzurufen, um die chronische Unterfinanzierung der Verkehrswegepläne wenigstens etwas zu lindern.

Ein Opfer der Mehrebenenverflechtung ist der BVWP sicher nicht im klassischen Sinn geworden. Weder ist die Erstellung des Plans an den unterschiedlichen Interessen der Ebenen gescheitert noch ist er völlig irrelevant geworden; als Berufungsgrundlage und Basis für die Ausbaugesetze ist er weiterhin der entscheidende Impuls für die großräumige Infrastrukturentwicklung. Glaubwürdigkeit und Aussagekraft haben aber durch zu optimistische Annahmen über die Finanzierbarkeit und die Nachsicht des Bundes gegenüber den Ländern gelitten. Zudem ist der Mechanismus für das Zustandekommen trotz der unbestreitbaren Fortschritte bei der Transparenz mit dem BVWP 2003 noch komplizierter geworden. Dies steht in starkem Kontrast zum realisierbaren Mehrwert: der Überhang alter Pläne, die wachsende Bedeutung des Substanzerhalts im Verhältnis zum Neu- bzw. Ausbau und die Mittelknappheit lassen nur noch sehr wenig echten Spielraum für neue Akzente.

4.3 Die Reform von Bundesverkehrswegeplanung und –verwaltung im 21. Jahrhundert – von der Inflation der Ideen zu konkreten Ergebnissen

4.3.1 Jahre 2004 bis 2011: Expertenmeinungen, Föderalismuskommission und Abstufungskonzept

Forderungen nach grundlegenden Veränderungen bei Planung und Verwaltung der Bundesverkehrswege sind nicht neu, haben aber seit Verabschiedung des BVWP 2003 erstmals auch auf staatlich-politischer Ebene erheblichen Widerhall gefunden.

Ging es in den 1990er Jahren primär um eine Weiterentwicklung der Methodik, so konzentrieren sich im neuen Jahrtausend die Vorschläge auf Anpassungen im Institutionengefüge und bei der Verteilung von Zuständigkeiten.

Gleich zweimal meldet sich 2004 der Präsident des Bundesrechnungshofes in dieser Frage zu Wort, und zwar in seiner Funktion als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). In der Publikation „Bundesfernstraßen: Planen, Bauen und Betreiben“ setzt er sich vor allem für eine konsequente Abstufung autobahnparalleler Bundesstraßen ein und moniert, dass es beim BVWP in 25 Fällen aufgrund von Wünschen der Länder nicht gelang, neue Ausbauvorhaben auf abstufungswürdigen Straßen zu verhindern (Engels 2004: 10, 100). Seit einem Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 2000 steht fest, dass der Bund eine solche Abstufung nicht gegen den Willen des Landes vornehmen kann. Daher fordert der BRH-Präsident, bei der Neuaufnahme eines autobahnparallelen Bauprojekts die vertragliche Vereinbarung zur Abstufung nach Fertigstellung zur Vorbedingung zu machen (Engels 2004: 102).

In einem Gutachten „zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau“ vom Oktober 2004 geht der Bundesrechnungshof noch einen Schritt weiter. Er schlägt vor, die Bundesstraßen komplett in die Länderzuständigkeit zu geben (vgl. auch zu den nachfolgenden Ausführungen BWV 2004: 5f.). Grund ist das faktische Informationsmonopol der Länderbehörden, denen der Bund sowohl im Planungs- wie im Planfeststellungsstadium vertrauen muss und das zu einer bloßen „Ratifizierung“ der Länderinteressen führt; allenfalls punktuell nimmt der Bund über Genehmigungsvorbehalte Einfluss, meist aber bestätigt er die von den Ländern vorbereiteten Planungen mit einem ‚Gesehen-Vermerk‘. Der BRH stellt fest, dass nach heutigen Maßstäben nur noch die Autobahnen echte Fernverkehrsfunktionen erfüllen und die Bundesstraßen weit überwiegend dem Nah- und Regionalverkehr dienen. Wo dies anders sei, könne der Bund auch in Zukunft durch Aufstufung zur Autobahn beispielsweise Europastraßen oder andere wichtige Magistralen in seine Zuständigkeit übernehmen, um

gleichmäßige Ausbaustandards zu gewährleisten und einen Rückfall in Kleinstaaterei zu vermeiden. Der BRH geht davon aus, dass der durch Umsetzung seines Entflechtungsvorschlages eintretende Personalabbau in den Landesautobahnverwaltungen größer ist als der Personalbedarf in der neu zu schaffenden Bundesautobahnbehörde. Zudem könne der Bund danach frei von den Länderquoten agieren, die bisher die Verkehrswegeplanung einengen. Dadurch habe er größere verkehrspolitische Spielräume. Gleiches gelte für Städte und Gemeinden, die mit dem Land bilateral und abschließend über Ortsumgehungen verhandeln könnten.

Diese weitreichenden Vorschläge werden von der Politik nicht aufgegriffen. Die Föderalismuskommission I, die wenig später im Dezember 2004 ihren Verhandlungsstand fixiert und ohne formelles Gesamtergebnis ihre Arbeit beendet, empfiehlt allerdings den Verzicht auf die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden. Dieser wird 2006 beschlossen, wobei die zweckgebundenen Zahlungen des Bundes an die Länder zumindest noch bis 2019 fortgesetzt werden.

Die 2007 eingesetzte Föderalismuskommission II beschließt, im Bereich Verkehr zwei Schwerpunkte zu setzen und die Meinung von Experten einzuholen: zum einen geht es darum, die Zukunft der Bundesfern- und -wasserstraßenverwaltung auszuloten, zum anderen möchte die Kommission das Staatseigentum an der Schieneninfrastruktur hinterfragen.

Im Bereich Bundesfern- und -wasserstraßen wendet sich die Kommission an Dr.-Ing. Jürgen Huber, von 1991 bis 2003 Leiter der Abteilung Straßenbau und Straßenverkehr im Bundesverkehrsministerium und dann bis 2007 Aufsichtsratsvorsitzender der bundeseigenen Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft VIFG²²⁹. Er spricht sich in seinem Gutachten leidenschaftlich gegen eine Reduzierung der Bundeszuständigkeit auf Planung und Bau von Autobahnen wie auch gegen eine Abschaffung der Auftragsverwaltung im Fernstraßenwesen aus. Er plädiert allerdings für eine gründliche Bereinigung des Bundesfernstraßennetzes durch Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Straßen. Ein Informationsmonopol der Länder bei Straßenprojekten vermag er nicht zu erkennen, sondern erinnert daran, dass der Bund aus eigenem Antrieb bei der Bundesverkehrswegeplanung „netzweit umfassende und tief gestaffelte Projektdossiers“ erstellen lässt. Eingaben von Politikern, Bürgern und Verbänden würden zudem bewirken, dass der Bund sich ständig informiert halten und sein Wissen kontinuierlich mit der Landesbehörde abgleichen müsse. Huber äußert sich auch zu den sogenannten Länderquoten, allerdings nicht mit Blick auf die Aufstellung des BVWP, sondern bei dessen

²²⁹ vgl. Kommissionsdrucksache 061 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, basierend auf Zuschrift des Verfassers Dr.-Ing. Huber an die Kommissionsvorsitzenden vom 11.10.2007

Umsetzung. Die in den 1970er Jahren konzipierte Aufteilung der investiven Fernstraßenmittel gemäß dem Anteil der Bundesländer am VB sei faktisch nur noch für 10 bis 15 % der Mittel wegweisend. Der Löwenanteil der Mittel werde heutzutage nach den Prioritäten bei Betrieb und Erhaltung sowie für die Sonderbauprogramme wie die VDE oder auch das Anti-Stau-Programm verteilt. Selbst die geringe Restbedeutung der Länderquoten stellt er aber in Frage und könnte sich eine gezieltere Zuweisung vorstellen. Dass die Problematik bei der Zusammenstellung der Maßnahmen im BVWP beginnt, blendet er aus.

In dieser Hinsicht liegt Huber noch ganz auf der Linie seines ehemaligen Arbeitgebers. Als Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur „Revision der Bundesverkehrswegeplanung“ hatte die Bundesregierung im Frühjahr 2007²³⁰ einmal mehr ausgeführt, dass den Länderanteilen des BVWP 2003 eine Projektpriorisierung zugrunde läge – und nicht etwa politische Motive. Ferner hebt auch sie hervor, dass die Länderquoten bei Neu- und Ausbau von den Längenanteilen beim VB abweichen und von Jahr zu Jahr z.T. erheblichen Schwankungen unterworfen sind. Eine Tabelle mit den entsprechenden Prozentzahlen illustriert diese Toleranzen, besonders auffällig beim Land Mecklenburg-Vorpommern. Kann es 2003 noch 11,4 % aller Bundesmittel für Fernstraßenneu- und –ausbau für sich verbuchen, sind es 2006 nur magere 3,1 %. Auch bei dem in dieser Arbeit schwerpunktmäßig behandelten Land Brandenburg ist der Rückgang dramatisch – von 7,4 auf 2,8 %. In Nordrhein-Westfalen jedoch steigen die verbauten Mittel im gleichen Zeitraum signifikant an – von 9,3 auf 13,8 %.

In einem weiteren Gutachten beleuchtet Marian Rückert vom Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster vor allem die institutionelle Seite der Bereitstellung von Fernstraßen in Deutschland. Er leitet aus einer Bewertung alternativer Verwaltungsstrukturvarianten die Präferenz für ein Trennmodell her, in dem der Bund die alleinige Verantwortung für Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Autobahnen übernimmt, während bei den Bundesstraßen grundsätzlich die Länder diese Aufgaben wahrnehmen (vgl. Rückert 2008: 56, 64f.) - modifiziert um die Zuordnung von Bundesstraßen mit herausgehobener Fernverkehrsbedeutung zum Bund. Bei diesem Modell könnten die Länder Synergieeffekte durch eine stärkere Verzahnung von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen erzielen und die Abstimmungsprozesse vereinfachen, da der Bund als Akteur ausscheidet. Der Bund wiederum wäre bei den Autobahnen (idealerweise) frei von Rücksichtnahmen auf den Länderproporz und müsste großräumige Projekte nicht länger mit verschiedenen, ggf. unterschiedlich positionierten Länderregierungen (wie bei der Rothaarautobahn) aushandeln oder Dringlichkeiten teilen. Für die institutionelle und gesetzliche Umsetzung empfiehlt Rückert ein stufenweises Vorgehen, um

²³⁰ vgl. BT-Drs. 16/4809 vom 23.03.2007, Antwort zu den Fragen 13 und 14

die politische Unterstützung zu sichern und Rücksicht auf die von Veränderungen Betroffenen nehmen zu können.

Für den Bereich Schiene fertigt Michael Holzhey von der Beratungsfirma kcw das Detailgutachten²³¹. Das „Kompetenz Center Wettbewerb“ – kurz kcw – war 1998 als Stabsstelle im Hamburger Verkehrsverbund in Zusammenarbeit mit anderen Verbünden entstanden; seit 2003 arbeitet es als eigenständiges Unternehmen. Auch Holzhey befürwortet eine teilweise Abgabe der Infrastrukturverantwortung an die Länder. Knapp 15 % der Eisenbahnstrecken würden bereits von Unternehmen bewirtschaftet, die nicht zum Deutsche Bahn-Konzern gehören und an denen oft Länder, Kreise und Kommunen Anteile halten. Empirisch sei nachgewiesen, dass die sogenannten nichtbundeseigenen Eisenbahnen gerade die Bahnhofsinfrastruktur um bis zu 40 % günstiger bereitstellen könnten als die Deutsche Bahn. Ohne eine vollständige Offenlegung des Zustandes der Infrastruktur vor Abgabe an das Land und ohne einen finanziellen Ausgleich mindestens in Höhe der durchschnittlich bislang aufgewendeten Bundesmittel könne der Eigentümerwechsel aber den Ländern nicht zugemutet werden. Um juristische Komplikationen zu vermeiden, müssten die Länder das Eigentum vor einer (Teil-)Privatisierung der Infrastruktur erwerben.

Holzheys Gutachten steht noch ganz unter dem Eindruck der Debatte um Zeitpunkt und Umfang der Privatisierung des Staatsunternehmens Deutsche Bahn, die nach der Finanzkrise im Herbst 2008 zunächst auf unbestimmte Zeit verschoben wurde. Den Einstieg privater Investoren bei der DB Netz AG hatte die Bundesregierung bereits kurze Zeit nach Erstellung des Gutachtens komplett verworfen²³². Von daher überrascht es nicht, dass die Föderalismuskommission bei Verabschiedung ihrer Empfehlungen im Frühjahr 2009 das Bahnthema nicht weiterverfolgt.

Auch bei den Bundesfernstraßen verzichtet die Kommission auf einen Paradigmenwechsel im Sinne des Bundesrechnungshofes, sondern folgt der Linie des Experten Huber. Die Kommission schlägt Bundestag und Bundesrat vor, eine gemeinsame EntschlieÙung zur Abstufung eines „erheblichen Anteils“ von BundesstraÙen zu fassen und das Verkehrsministerium aufzufordern, den Ländern bis Ende 2009 die auf ihrem Gebiet betroffenen StraÙen(abschnitte) mitzuteilen²³³. Eine solche gleichlautende EntschlieÙung wird einige Monate später auch tatsächlich verabschiedet²³⁴. Nach der Bundestagswahl 2009 geht das Bundesverkehrs-

²³¹ vgl. Kommissionsdrucksache 081 der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, basierend auf schriftlicher Stellungnahme des Verfassers vom 31.10.2007

²³² vgl. Artikel in Focus Online, Webseite http://www.focus.de/finanzen/news/bahn-privatisierung_aid_138617.html, abgerufen am 15. 05.2010

²³³ vgl. Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 174, Ziff. II.F. (S. 108), Beschlussdatum 05.03.2009

²³⁴ vgl. BR-Drs. Nr. 264/09 (Beschluss) vom 12.06.2009, BT-Plenarprotokoll Nr. 16/227 vom 18.06.2009

ministerium dann daran, die Listen der abzustufenden Straßen an die Länder zu verschicken. Nach weiteren Beratungen auf Fachebene fasst die VMK 2011 den Beschluss, auf der Grundlage eines BMVBS-Berichts bis zu 3.300 km Bundesstraßen abzustufen - etwa 1.800 km Bundesstraßen ohne weitere Voraussetzungen, bei ca. 900 km nach vorherigen Baumaßnahmen und bei 600 km abhängig vom Ergebnis weiterer Untersuchungen²³⁵. Damit sind von Umstufungen maximal etwas mehr als acht Prozent der Bundesstraßen erfasst. Als ‚game-changer‘, also die Grundlagen des Prozesses fundamental ändernde Maßnahme, taugt der Umstufungsbeschluss demnach nicht.

4.3.2 Jahre 2011 bis 2016: Kommissionen, Konzepte und Kompromisse: Einigung auf eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern

Das Thema Infrastrukturbereitstellung und –finanzierung bleibt in den Jahren ab 2011 auf der Tagesordnung. In schneller Abfolge befassen sich mehrere, meist von den Ländern ad hoc gebildete Gremien.

Die Verkehrsministerkonferenz eröffnet den Reigen und setzt im Dezember 2011 die Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung ein“, die unter dem Vorsitz des ehemaligen Verkehrsministers von Sachsen-Anhalt Karl-Heinz Daehre sieben aktive Landesverkehrsminister und –senatoren umfasst, die einen Querschnitt der unterschiedlichsten Länder und Parteien repräsentieren. Hinzu kommt der beamtete Staatssekretär Rainer Bomba vom Bundesverkehrsministerium²³⁶. In ihrem im Dezember 2012 vorgestellten Abschlussbericht geht es vor allem um eine Bestandsaufnahme, die eine politische Diskussion ermöglichen soll (Daehre-Kommission 2012: 4f.). Die Kommission stellt fest, dass die Sicherung eines leistungsfähigen, auskömmlichen Infrastrukturnetzes deutlich mehr Geld erfordere. Bereits entstandene Finanzierungslücken hätten zum Substanzverzehr geführt. Diese Defizite könnten nur durch höhere Haushaltsansätze, eine erweiterte Kostenbeteiligung der Nutzer oder eine Kombination aus beiden Maßnahmen ausgeglichen werden. Bei Eisenbahnen und Wasserstraßen lasse die zu erwartende Mehreinnahme eine höhere Belastung der Nutzer aber nicht sinnvoll erscheinen (Daehre-Kommission 2012: 117f.).

Im April 2013 setzt die VMK eine weitere Kommission ein, diesmal unter Leitung des früheren Bundesverkehrsministers Kurt Bodewig ein. Sie hat den Auftrag, aufbauend auf den

²³⁵ vgl. Beschluss der VMK vom 05./06.10.2011, Webseite <http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/11-10-05-06-vmk/11-10-05-06-beschl.pdf>, abgerufen am 28.08.2016

²³⁶ vgl. Beschluss der Verkehrsministerkonferenz zur Bildung einer Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ vom 02.12.2011, Webseite http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/11-12-02-kommissionzukunftvif.html;jsessionid=04190497240CC2E93B89E87435DE3D16.2_cid391?nn=4812498, abgerufen am 28.01.2017

bisherigen Untersuchungen „konkrete Lösungsvorschläge für eine dauerhafte Finanzierung der Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur zu erarbeiten“²³⁷. Erneut sind sieben Landesminister und der Staatssekretär des Bundesverkehrsministeriums Mitglieder des Gremiums. In ihrem Konzeptbericht empfiehlt die Kommission im September 2013 einen Instrumentenmix u.a. aus erhöhter Nutzerfinanzierung, strikter Zweckbindung von Einnahmen, der Bildung eines Sondervermögens und die Auflage von Fonds (Bodewig I-Kommission 2013: 36f.). Der Erhalt müsse Vorrang vor Aus- und Neubau haben (Bodewig I-Kommission 2013: 13).

Trotz der parteiübergreifend getragenen Kommissionen kommt die politische Entscheidungsfindung im Infrastrukturbereich erst in Gang, als ein weitgehend mit Fachleuten besetztes, vom Bund zusammengestelltes Gremium im April 2015 seine Vorschläge unterbreitet. Es handelt sich um die vom Bundesminister für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel im August 2014 berufene unabhängige Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ unter Leitung von Dr. Marcel Fratzscher, Professor für Makroökonomie an der Humboldt-Universität und Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin²³⁸. Zu der Kommission gehören außer dem Leiter der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei keine Politiker, sondern Wissenschaftler sowie Repräsentanten von Unternehmen (insbesondere aus der Finanzdienstleistungs- und Versicherungsbranche), Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. Als Beobachter und Gäste fungieren u.a. Beamte verschiedener Bundesministerien (Fratzscher-Kommission 2015: 2). Die Kommission hat den Auftrag, „konkrete Handlungsempfehlungen zur Stärkung privater und öffentlicher Investitionen in Deutschland auszuarbeiten.“ Da Bau und Unterhalt der Bundesverkehrswege eine besonders wichtige Rolle im Investitionsbereich spielen, nimmt dieses Thema auch einen signifikanten Platz in der Arbeit der Experten ein. Der Abschlussbericht übernimmt zum Teil Angaben und Argumente aus Daehre- und Bodewig-Kommission, beschränkt sich wegen der „besondere(n) Bedeutung“ aber auf die Bundesfernstraßen. Hier gibt es dann auch eine eindeutige Handlungsempfehlung: der Bund solle die Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen prüfen, die Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung „aus einer Hand“ gewährleisten (Fratzscher-Kommission 2015: 7). Die Gesellschaft solle ihre Projekte „überwiegend oder ausschließlich“ aus Nutzungsentgelten finanzieren und auch eigene Kredite ohne staatliche Garantie aufnehmen können.

²³⁷ vgl. Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz am 10./11.04.2013 in Flensburg, Beschluss zu TOP 4.3 der Tagesordnung, Webseite http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/13-04-10-11-vmk/13-04-10-11-beschl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 28.01.2017

²³⁸ vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 28.08.2014, Webseite <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2014/20140828-gabriel-setzt-expertenkommission-zur-staerkung-von-investitionen-in-deutschland-ein.html>, abgerufen am 27.01.2017

Die Kommission wendet sich gegen eine Privatisierung der Bundesfernstraßen, kann sich aber eine Minderheitsbeteiligung privater Anteilseigner an der Infrastrukturgesellschaft vorstellen (Fratzscher-Kommission 2015: 8). Um einen radikalen Schnitt mit der bisherigen Struktur und sich daraus ergebende Reibungsverluste und Unwägbarkeiten zu verhindern, könnte sich nach Meinung der Experten zunächst die Bildung von mehrere Bundesländer umfassenden Regionalgesellschaften unter Einschluss des Bundes anbieten oder aber eine anfängliche Beschränkung der Zuständigkeit der neuen zentralen Stelle auf die Betreuung der Bundesautobahnen (Fratzscher-Kommission 2015: 44).

Die Übertragung der Kompetenz zur Bedarfsplanung an die Gesellschaft sei nicht erforderlich. Stattdessen befürwortet die Kommission, den Bundesverkehrswegeplan und die Feststellung des Bedarfs durch das Parlament beizubehalten (vgl. Fratzscher-Kommission 2015: 43).

Die Länder nehmen den Inhalt des Berichts der Fratzscher-Kommission in einem Beschluss der VMK vom 13. Juli 2015 zur Kenntnis, verteidigen aber die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder als „bewährtes System“ und sehen bis zur nächsten Bundestagswahl „keinen Entscheidungsbedarf“. Dennoch setzt die VMK in demselben Beschluss eine Kommission zu „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“ ein, wiederum unter Leitung von Bundesverkehrsminister a.D. Kurt Bodewig, diesmal ohne Beteiligung des Bundes und dafür mit 8 Landesministern besetzt²³⁹. Zu diesem Zeitpunkt war längst bekannt, dass in der Bundesregierung die Idee der Schaffung einer Bundesautobahngesellschaft auf fruchtbaren Boden gefallen war – vor allem Bundesfinanzminister Schäuble setzte sich auch öffentlich dafür ein²⁴⁰. Die Kommission Bodewig II soll deshalb u.a. auch die Vorschläge der Fratzscher-Kommission zur Optimierung der Auftragsverwaltung bewerten.

Parallel zur neuen Bodewig-Kommission beginnen monatelange Verhandlungen der zuständigen Bundesministerien für Verkehr, Finanzen und Wirtschaft, bis sie sich im Dezember 2015 auf ein Eckpunktepapier einigen, das anschließend auch dem Verkehrsausschuss des Bundestages zugeleitet wird²⁴¹.

²³⁹ vgl. Beschluss der VMK vom 13.07.2015, Webseite <http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/15-07-13-umfrage-kommission-bau-unterhaltung-verkehrsnetz/einsatzungsbeschluss.pdf>, abgerufen am 28.01.2017

²⁴⁰ vgl. Artikel der Nachrichtenagentur Reuters „Schäuble für staatliche Infrastrukturgesellschaft“ vom 21.04.2015, Webseite <http://de.reuters.com/article/deutschland-investitionen-sch-uble-idDEKBN0NC1F520150421>, abgerufen am 22.01.2017

²⁴¹ Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur Enak Ferlemann vom 11.12.2015, Gz. L 14/154.2/2-02/1

Demnach soll eine Bundesautobahngesellschaft gegründet und mit eigenen Einnahmen aus der Maut für die von ihr betriebenen Strecken sowie mit dem Recht zur Kreditaufnahme ausgestattet werden.

Dagegen empfiehlt die Bodewig II-Kommission in ihrem bei einer Sonder-VMK vorgestellten Abschlussbericht vom 23. Februar 2016 eine Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung hin zu einer „Auftragsverantwortung“ (Bodewig-II-Kommission 2016: 53). Der Bund soll in Zukunft durch Übernahme auch der Planungskosten die Bauherrenrolle vollständig übernehmen, die Länder würden hingegen bei der Projektrealisierung mehr Freiräume genießen – bei gleichzeitig verschärfter Nachweis-, Wirtschaftlichkeits- und Transparenzpflicht. Zur Behebung des Investitionsstaus wird ein „Sondervermögen nachholende Sanierung“ vorgeschlagen (Bodewig-II-Kommission 2016: 86). Die politische und fachlich institutionalisierte Mitwirkung der Länder bei Aufstellung und Beschluss der Bedarfspläne sowie bei der Priorisierung von Vorhaben soll nicht zur Disposition gestellt werden (Bodewig-II-Kommission 2016: 87). Die Sonder-VMK macht sich die Ergebnisse der Bodewig II-Kommission zu Eigen und stellt in einem Beschluss klar, dass sie die Gründung einer Bundesautobahn- oder Bundesfernstraßengesellschaft insbesondere wegen des langwierigen Prozesses zum Aufbau dieser Struktur ablehne und auf die Weiterentwicklung der Auftragsverwaltung setze²⁴².

Diese Auffassung werden die Bundesländer im Laufe des Jahres 2016 aber revidieren. Als Teil des Kompromissvorschlages zur Neuregelung der Bund-Länder-Financen stimmen sie zunächst im Oktober 2016 der Gründung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes zu, wobei die Details noch unklar bleiben. In der Folgezeit kommt es zu einer wochenlangen Debatte darüber, ob es privaten Geldgebern ermöglicht werden soll, Anteile der Infrastrukturgesellschaft zu erwerben. Dies scheitert vor allem am Einwand der SPD; aber auch die Bundestagsopposition und die Länder hatten eine solche Teilprivatisierung kritisch gesehen. Die Gesellschaft soll nunmehr „im vollständigen Eigentum des Bundes“ stehen²⁴³. Die zunächst noch angedachte Zuständigkeit auch für autobahnähnlich ausgebaute Bundesstraßen entfällt schließlich, nur die Bundesautobahnen sind von der Neuregelung betroffen. Allerdings können die Bundesländer die Zuständigkeit auch für Bundesstraßen freiwillig an den Bund abgeben. Der Bund wird ein Fernstraßen-Bundesamt einrichten, das ähnlich dem Eisenbahn-Bundesamt die Planfeststellung für die Bauprojekte vornimmt.

²⁴² Beschluss der Sonder-VMK am 23.02.2016 in Berlin, Webseite http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-02-23-sonder-vmk_kommission-bau-unterhaltung-verkehrsnetz/16-02-23-beschluss-top-2.pdf, abgerufen am 29.01.2017

²⁴³ vgl. Artikel in der Zeit Online vom 25.11.2016 „Bund ab 2021 allein für Autobahnen und Fernstraßen zuständig“, Webseite <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/autobahnen-bundesstrassen-bund-Zustaendigkeit-2021-keine-privatisierung>, abgerufen am 22.01.2017

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder fassen dazu am 8. Dezember 2016 noch einen ergänzenden Beschluss, in dem sie eine enge Abstimmung bei der Ausgestaltung des Transformationsprozesses vereinbaren²⁴⁴.

Während sich Bund und Länder von 2011 bis 2016 Schritt für Schritt der Reform nähern, bleibt der Präsident des Bundesrechnungshofs als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ein kritischer Mahner und Begleiter des Prozesses und bezieht zunehmend deutlicher Position. 2013 veröffentlicht er ein noch überwiegend technisch ausgestaltetes Gutachten zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau (BWV 2013). Bereits ein Jahr später widmet er sich dem Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau (BWV 2014) und kommt zu dem Ergebnis, dass die bei vielen Bundesfernstraßenprojekten zu beobachtenden Kostensteigerungen „unter anderem im föderalen System der Auftragsverwaltung“ begründet sind²⁴⁵.

Kurz vor der Beschlussfassung über die institutionelle Reform meldet sich der BWV ein letztes Mal zu Wort: in einem am 1. Dezember 2016 vorgelegten Gutachten untersucht er – bereits unter dem Eindruck des Bund-Länder-Kompromisses vom Oktober 2016 - Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen (BWV 2016). Bei der Vorstellung des Gutachtens bezieht der BWV dann eindeutig Stellung. Im gegenwärtigen System würden „die spezifischen Interessen der Länder“ eine bundeseinheitliche Fernstraßenplanung „überlagern“²⁴⁶. Diesem Reformbedarf würden die aktuellen Entscheidungen aber nur teilweise gerecht. Bund und Länder hätten es „versäumt, die Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortung für alle Bundesfernstraßen komplett neu zu ordnen.“ Doppelstrukturen und hoher Abstimmungsaufwand blieben bestehen.

Dennoch wurde der Gesetzentwurf dann am 14. Dezember 2016 vom Bundeskabinett gebilligt und in die parlamentarische Beratung gegeben²⁴⁷. Die Fernstraßenverwaltung steht damit vor ihrem größten Umbau seit Gründung der Bundesrepublik. Es ist zu erwarten, dass trotz des zunächst einmal nicht tangierten Rechts der Länder auf Mitwirkung bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans sich ihre Einflussmöglichkeiten allein schon wegen des in Zukunft nicht mehr vorhandenen Zugriffs auf wichtige Daten und Unterlagen verringern wird. Auch die 2016 abgeschlossene Aufstellung des BVWP 2030 hat die Gewichte schon etwas verschoben.

²⁴⁴ vgl. Pressemitteilung Nr. 444 des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 09.12.2016

²⁴⁵ vgl. Pressemitteilung des BRH vom 16.04.2014

²⁴⁶ vgl. Statement BRH-Präsident Kay Scheller zum BWV-Gutachten "Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen", Webseite <https://www.bundesrechnungshof.de/de/presse-service/interviews-reden/statement-brh-praesident-kay-scheller-zum-bwv-gutachten-organisationsformen-und-finanzierungsvarianten-fuer-die-bundesfernstrassen>, abgerufen am 12.02.2017

²⁴⁷ vgl. BR-Drs. 769/16 vom 15.12.2016

4.4. Epilog: Auf dem Weg zum BVWP 2030 - der Bundesverkehrswegeplan als Spiegelbild der Informationsgesellschaft

Die Zukunft der Bundesverkehrswegeplanung hat begonnen. Quasi parallel zur Arbeit der Kommissionen, die sich mit der Zukunft der Infrastrukturpolitik- und -verwaltung beschäftigten, entstand der neue Bundesverkehrswegeplan. Schon im Namen unterscheidet er sich von seinen Vorgängern: er hebt jetzt das Ziel- und nicht das Entstehungsjahr hervor und heißt deshalb „BVWP 2030“. Lange Zeit fungierte er noch als BVWP 2015, aber der Zeitplan für seine Verabschiedung durch das Kabinett musste mehrmals verschoben werden. Der nunmehr im August 2016 in Kraft getretene BVWP 2030 hat auch inhaltlich und prozedural eine Reihe von Neuerungen eingeführt.

Erstmals wurden die Bürger aktiv in das Aufstellungsverfahren einbezogen und viele Informationen im Netz bekanntgemacht. Bereits im Juni 2012 stellte der damalige Bundesverkehrsminister Ramsauer ein Programm zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor, dessen Umsetzung dann mit der Vorstellung der Grundkonzeption zum Bundesverkehrswegeplan am 1. Februar 2013 begann. Sechs Wochen lang hatten in der Folge alle Interessierten die Möglichkeit, Stellungnahmen zu dieser Grundkonzeption abzugeben²⁴⁸.

Der Bundesverkehrsminister folgte damit der gesamtgesellschaftlichen bzw. technologischen Entwicklung. Sie ist davon gekennzeichnet, dass neben die klassischen Mittel der Politikproduktion - Hierarchie und Verhandlungen - neue Mechanismen wie die ausführliche Information der Öffentlichkeit durch Nutzung des Internets treten. Doch nicht nur das: Die Bildung von Netzwerken, die Aushandlung von Kompromissen und die Rolle sich auf eine kollektive Identität berufender Gemeinschaften können heute für politische Ergebnisse ebenso entscheidend sein und sogar politische Systeme in ihrer Gesamtheit verändern.

Die Konjunktur neuer Governance-Modelle ist auch der Globalisierung von Problemen zu verdanken. Die weltweite Vernetzung ist – tatsächlich und virtuell – so weit vorangeschritten, dass klassische Konzepte einer Separierung von Einfluss- und Entscheidungssphären in der Realität nicht mehr greifen. Im Zeitalter von Internet und Digitalisierung hat sich zudem der Zugang zu Informationen revolutionär vereinfacht und damit auch Regierungshandeln (selbst in nicht-demokratischen Staaten) einem präzedenzlosen Transparenz- und Rechtfertigungsdruck unterworfen. Was einst als Herrschaftswissen nur wenigen zugänglich gemacht wurde, ist heute über Datenautobahnen schnell Allgemeingut. Und wo sich Wissen um die Hinter-

²⁴⁸ vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Bericht zum Konsultationsverfahren zur Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, Webseite <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2015-bericht-konsultationsverfahren.html>, abgerufen am 29.01.2017

gründe von Entscheidungen und die Mechanismen ihres Zustandekommens verbreitet, da entsteht schnell auch der Wunsch nach Partizipation, nach Einbindung und Mitsprache in diesem Prozess – zumal, wenn es um ein Kollektivgut wie die Verkehrswege geht, das wir alle nahezu täglich benutzen und mit dessen Vor- und Nachteilen wir ständig konfrontiert werden. Die Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten in den Auseinandersetzungen um das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 in den Jahren 2010 und 2011 und die Erzwingung eines Schlichtungsforums mit dichter medialer und gesellschaftlicher Rückkoppelung haben diese These eindrucksvoll unterstrichen (vgl. Brettschneider/Schuster 2013).

Von daher überrascht es auch nicht, dass sich die Aufstellung des neuen Bundesverkehrswegeplans durch eine nochmals deutlich ausgeweitete Transparenz auszeichnet. Sie geht einher mit einer umfassenden Bürgerbeteiligung nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs. Alle maßgeblichen Informationen sind außerdem regelmäßig im Internet verfügbar, ein Ausfluss der Digitalisierung. Am Ende muss das nach der Regierungsbildung 2013 in Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) umbenannte Ministerium fast 40.000 Eingaben bearbeiten (BMVI 2016: 45). Im Kern bleibt das weitgehende Vorschlagsrecht der Länder für Projekte aber bestehen, hier kommt die interessierte Öffentlichkeit noch nicht bzw. nur über die Länder ins Spiel.

Die Komplexität des im August 2016 vom Bundeskabinett verabschiedeten BVWP hat auch durch die ausgefeiltere Bewertungsmethodik weiter zugenommen. Durch die aufwändigen Prüfungen zur Kosten-Nutzen-Analyse und der nicht monetarisierten Kriterien musste der Termin zur Vorlage des Referentenentwurfs mehrfach verschoben werden. Trotzdem gelang es beim Verkehrsträger Schiene nicht, alle erwogenen Projekte endgültig zu bewerten. Für Maßnahmen, die nach einem ersten Bewertungsdurchlauf keine ausreichende Wirtschaftlichkeit oder keinen besonderen Beitrag zur Engpassbeseitigung erkennen ließen wurde die Kategorie „Potenzieller Bedarf“ eingeführt (BMVI 2016: 39). Nicht jedes im BVWP verankerte Projekt hat also in Zukunft eine uneingeschränkte Bedarfsfeststellung.

Dagegen wurde das Volumen des BVWP noch einmal kräftig ausgeweitet: war der BVWP noch mit 148,9 Mrd. Euro kalkuliert, so hat die Bundesregierung für den BVWP 2030 bei gleich langer Laufzeit und zwischenzeitlich nur geringer Inflation einen Betrag von 269,9 Mrd. Euro vorgesehen – das entspricht einem Plus von 81,3 %. Allein für den Substanzerhalt, also Erhaltung und Ersatzinvestitionen, sollen 141,6 Mrd. Euro verausgabt werden – also fast genauso viel, wie für den BVWP 2003 insgesamt einkalkuliert waren. Dennoch: der Anteil der Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen an den Investitionsmitteln sinkt von 55,5 % im BVWP 2003 auf 52,5 % - auf den ersten Blick passt das kaum zum subjektiv wahrgenommenen und objektiv vorhandenen Sanierungsbedarf an Brücken, Tunneln und Fahrbahndecken.

Es drängt sich der Verdacht auf, dass der von Bundesminister Dobrindt so gern beschworene „Investitionshochlauf“ wieder nicht dazu geführt hat, dass die Notwendigkeit von Neu- und Ausbauten restriktiver eingeschätzt wurde und stattdessen den Wünschen nach Prestige- und Kirchtumsprojekten erneut in zu vielen Fällen nachgegeben wurde.

Diese Abhandlung hat herausgearbeitet, welche Probleme die Bundesverkehrswegepläne 1992 und 2003 mit sich brachten. Ob die verfeinerten Methoden, die Einbeziehung weiterer Akteure und die größere Differenzierung der Projekte auch zu einem qualitativ besseren BVWP 2030 geführt haben, ist noch nicht abzusehen, aber zumindest zweifelhaft. Jedenfalls wurde der Plan schon kurz nach Vorstellung des Referentenentwurfs breit von Wissenschaftlern, Politikern, engagierten Bürgern und den Medien diskutiert. Kein Vorgängerplan hat einen solchen Widerhall ausgelöst. Die im Anschluss an die Veröffentlichung geführte Debatte über die Gründung der Bundesautobahngesellschaft und die mögliche Privatisierung von Bundesfernstraßen hat das Thema Verkehrswege erneut prominent in die Medien gebracht.

Eines zumindest scheint deshalb sicher: der Bundesverkehrswegeplan ist keine Nische mehr für Experten, er ist in der Mitte der Informationsgesellschaft angekommen und Objekt einer facettenreichen politischen Auseinandersetzung und Öffentlichkeit geworden. Damit steigt auch das Bedürfnis nach politikwissenschaftlicher Einordnung. Wenn diese Abhandlung dazu einen Beitrag leistet, dann hat sie ihren Zweck erfüllt.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Quellenverzeichnis

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung BWV (2004): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Bonn.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung BWV (2013): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, Bonn.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung BWV (2014): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über das Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau, Bonn.

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung BWV (2016): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, Bonn.

Bundesminister für Verkehr (1992): Bundesverkehrswegeplan 1992, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr (1993): Fünfjahresplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen in den Jahren 1993 bis 1997 mit Ergänzung bis 2000, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr (1995): Strukturreform der Bundeseisenbahnen, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000a): Verkehrsbericht 2000 (Kurzfassung), Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000b): Verkehrsbericht 2000 (Langfassung), Berlin.

Bundesministerium für Verkehrs, Bau- und Wohnungswesen (2002): Bundesverkehrswegeplan 2003. Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Investitionsrahmenplan bis 2010 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP), Berlin.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015): Verkehrsinvestitionsbericht für das Jahr 2013, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Bundesverkehrswegeplan 2030, Berlin.

Bundesrechnungshof (2002): Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn.

Bundesrechnungshof (2003): Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn.

Engels, Dieter (2004): Bundesfernstraßen - Planen, Bauen und Betreiben. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit, Stuttgart.

Europäische Kommission (2001): Weißbuch – Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, Luxemburg.

High-Level Group on the Trans-European Transport Network (2003): Report, ohne Ortsangabe veröffentlicht unter http://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_en.pdf, abgerufen am 7. Oktober 2012

Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“ bzw. „Bodewig-II-Kommission“ (2016): Abschlussbericht, Berlin.

Kommission „Nachhaltige Infrastrukturfinanzierung“ bzw. „Bodewig I-Kommission“ (2013): Abschlussbericht, Berlin

Kommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ bzw. „Fratzscher-Kommission“ (2015): Abschlussbericht, Berlin.

Kommission „Zukunft der Infrastrukturfinanzierung“ bzw. „Daehre-Kommission“ (2012): Abschlussbericht, Berlin.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2000): Die Zukunft der Mobilität in Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Zukunft der Mobilität“, Düsseldorf.

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (2002): Grünes Licht für Blaues Netz, Potsdam.

SPD-Landesverband Nordrhein-Westfalen (Hg.): Eine Allianz für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvertrag 2000-2005, Düsseldorf

Akten von Behörden und Verfassungsorganen

Bundesebene

Der Bundesminister für Verkehr (1987-1993)

Bundesministerium für Verkehr (1993-1998)

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1998-2005)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2005-2013)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2013-2016)

Deutscher Bundestag (1990-2009)

Land Brandenburg

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (1990-2004)

Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (2004-2009)

Landtag Brandenburg (1990-2006)

Land Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1990-1995)

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1995-2000)

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen(2000-2002)

Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen (2002-2005)

Landtag Nordrhein-Westfalen (1991-2004)

Zeitungen und Magazine (inkl. ihrer Online-Seiten)

Der Spiegel

Die Welt

Die Zeit

Focus

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)

Handelsblatt

Kölner Stadt-Anzeiger

manager magazin

Neue Rhein Zeitung

Ruhr Nachrichten

Süddeutsche Zeitung (SZ)

Waldeckische Landeszeitung

Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ)

Westfälische Rundschau

Westfälischer Anzeiger und Kurier

Verzeichnis der geführten Experteninterviews

Im Rahmen der Erstellung der Dissertation wurden zahlreiche Gespräche mit Experten für die Bundesverkehrswegeplanung aus Politik, Ministerien und Verbänden geführt. Die folgende Liste gibt einen Überblick und kodiert gleichzeitig die Gespräche:

lfd. Nr.	Stellung	Institution	Datum	Ort
1	Referatsleiter	Bundesministerium	09.06.2006	Berlin
2	Referatsleiter	Landesministerium	13.02.2007	Potsdam
3	Gruppenleiter	Landesministerium	19.03.2007	Düsseldorf
4	Referent	Bundesministerium	13.11.2007	Bonn
5	Gruppenleiter	Landesministerium	10.03.2008	Düsseldorf
6	Referent	Bundesministerium	22.03.2010	Berlin
7	Referent	Bundesrat	22.03.2010	Berlin
8	ehemaliger Abgeordneter	Deutscher Bundestag	22.03.2010	Berlin
9	ehemaliger Minister	Landesregierung	23.03.2010	Potsdam
10	Landesgeschäftsführer	Umweltverband	24.03.2010	Berlin
11	Ehemaliger Parlamen- tarischer Staatssekretär	Bundesministerium	09.12.2010	Bad Salzuflen (Telefonat)

Verzeichnis der benutzten Fachliteratur

Armbrecht, Henrik (2004): Paradigmenwechsel in der Bundesverkehrswegeplanung - Von der Nutzen-Kosten-Analyse zur Nutzwertanalyse? In: Armbrecht, Henrik/Marner, Torsten/Maertens, Sven/Stackelberg, Friedrich von (Hg.), Politische Weichenstellungen für den Verkehr: Verkehrsplanung, Bepreisung, Deregulierung, Themenschwerpunkte der Studienkreistagung 2004, Göttingen, S. 7-60.

Bajohr, Stefan (2001): Fünf Jahre und zwei Koalitionsverträge. Die Wandlung der Grünen in Nordrhein-Westfalen. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 32 (1), S. 146-170.

Bandelow, Nils C. (2007): Unwissenheit als Problem politischer Steuerung in der Verkehrspolitik. In: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien, Wiesbaden, S. 139-162.

Bandelow, Nils C./Kundolf, Stefan (2011): Verkehrspolitische Entscheidungen aus Sicht der Politikwissenschaft. In: Schwedes, Oliver (Hg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, Wiesbaden.

Benz, Arthur (1992): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt, S. 147-205.

Benz, Arthur (1997): Verflechtung der Verwaltungsebenen, In: König, Klaus/ Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 165-185.

Benz, Arthur (2002): Der deutsche Bundesstaat im Spannungsfeld zwischen EU, Bund und Ländern. In: Hüttig, Christoph/Nägele, Frank (Hg.): Neue Maßstäbe? Finanzausgleich und die Zukunft des deutschen Föderalismus, Loccumer Protokolle 74/00, Loccum, S. 9-26

Benz, Arthur (2003): Konstruktive Vetospieler im Mehrebenensystem. In: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie, Frankfurt am Main, S. 205-236.

Benz, Arthur (2007): Politischer Wettbewerb. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg: Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 54-67.

Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden.

Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung. zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt.

Benz, Arthur/Detemple, Jessica/Heinz, Dominic (2016): Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden.

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007): Einleitung. In: Benz/Arthur, Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 9-26.

Bogs, Eckhard (2002): Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze, Berlin.

Brettschneider, Frank/Rettich, Markus (2008): „100 Tage Medien-Schonfrist“? Regierungen in der Medienberichterstattung nach Bundestagswahlen. In: Tenscher, Jens/Batt, Helge (Hg.): 100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Großen Koalition, Wiesbaden, S. 73-92.

Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang (2013): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden.

Busch, Andreas (2004): Die Geschichte des Autobahnbaus in Deutschland bis 1945, Bad Langensalza.

Detterbeck, Klaus (2010): Parteien in föderalen Systemen. In: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hg.): Föderalismus in Deutschland, München, S. 197-224.

Dienel, Hans-Liudger (2004): Konkurrenz im deutschen Bundesverkehrsministerium. In: Gertz, Carsten/Stein, Axel (Hg.): Raum und Verkehr gestalten. Festschrift für Eckhard Kutter, Berlin, S. 137-164.

- Ederer, Günter/Ilgmann, Gottfried (2014): Deutschland im Stau, Berlin.
- Eilfort, Michael (2006): Landes-Parteien: Anders, nicht verschieden. In: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Landespolitik in Deutschland, Wiesbaden, S. 207-224.
- Eising, Rainer/Lenschow, Andrea (2007): Europäische Union. In: Benz/Arthur, Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden, S. 325-338.
- Flick, Martina (2008): Landesverfassungsgerichtsbarkeit. In: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.): Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen/Farmington Hills.
- Frerich, Johannes/Müller, Gernot (2004): Europäische Verkehrspolitik, Band 1. München/Wien.
- Garlichs, Dietrich (1980): Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik, Königstein/Ts.
- Grande, Edgar (2001): Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hg.), Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden, S. 179-212.
- Grandjot, Hans-Helmut (2002): Verkehrspolitik, Hamburg.
- Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (2007): Einleitung: Politikfelder im europäischen Mehrebenensystem. In: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem: Instrumente und Strategien europäischen Regierens, Baden-Baden, S. 7-20
- Heldmann, Horst (2002): Ein Mann und zehn Minister, Bonn.
- Herr, Christof/Lehmkuhl, Dirk (1997): Was zu erwarten war und ist. Aktuelle und zukünftige Probleme des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 30 (3), S. 396-419.

Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur (1990): Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Hesselberger, Dieter (2000): Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, Bonn.

Hettlich, Peter/Herzog, Rüdiger (2007): Das Ökosternchen: Placebo oder Instrument? In: mobilisch 3/07, S. 16-18.

Heuser, Tilmann/Reh, Werner (2007): Die Bundesverkehrswegeplanung. In: Schöller, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas: Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden, S. 225-251.

Hoffmann, Markus (2006): Regierungsstile von Ministerpräsident Johannes Rau 1990 bis 1998. Versöhnen als Machtinstrument, Marburg.

Kaiser, André (2007): George Tsebelis - Veto Players. In: Kailitz, Steffen (Hg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft, Wiesbaden, S. 331-344.

Kiemstedt, Hans/Trommsdorff, Ulrich/Wirz, Stefan (1982): Gutachten zur Umweltverträglichkeit der Bundesautobahn A 4 – Rothaargebirge, Hannover.

Kilper, Heiderose (2008): Variable Verflechtungsformen und Governance-Muster. Über institutionelle Vielfalt und pragmatische Anpassungsleistungen in der Regionalpolitik. In: Scheller, Henrik/Schmidt, Josef: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden, S. 264-283.

Knill, Christoph/Tosun, Jale (2008): Umweltpolitik. In: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle: Politikfelder im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden, S. 157-173.

Knodt, Michèle/Corcaci, Andreas (2012): Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse, Konstanz/München.

Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo (2006): Regieren in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden.

Kropp, Sabine (2001): Regieren in Koalitionen, Opladen.

Kropp, Sabine (2010): Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden.

Kühne, Helmut (2005): Auslaufmodell Föderalismus? Den Bundesstaat erneuern - Blockaden aufbrechen, München.

Künzel, Werner (2004): Brandenburg. In: Wehling, Hans-Georg (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft, 3. Auflage, Wiesbaden.

Laufer, Heinz/Münch, Ursula (1997): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Laufer, Heinz/Wirth, Jutta (1974): Die Landesvertretungen in der Bundesrepublik Deutschland, München.

Lehmbruch, Gerhard (1976): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart.

Lehmbruch, Gerhard (1992): Bedingungen und Grenzen politischer Steuerung im Verkehrssektor. In: VDE: Politik und Technik in der Verantwortung. Wesseling, S. 168-193.

Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Wiesbaden.

Lehmkuhl, Dirk (2006): ...und sie bewegt sich doch. Der späte Bruch mit verkehrspolitischen Pfadabhängigkeiten durch europäische Integration und nationalen Reformdruck. In: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

Lehmkuhl, Dirk (2008): Verkehrspolitik. In: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle: Politikfelder im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden, S. 253-329

Leunig, Sven (2007): Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, Opladen.

Leunig, Sven (2010): Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat. In: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan: Föderalismus in Deutschland, München, S. 171-196.

Lewin, Daniel (2003): Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, Baden-Baden.

Mädig, Heinrich (1978): Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor, Baden-Baden.

Marks, Gary (1996): Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, Opladen, S. 313-343.

Marte, Gert (2002): Die schöngerechnete Bundesverkehrswegeplanung. Veröffentlicht auf der Webseite www.suedtangente.de, abgerufen am 04. August 2012

Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (2004): Länderparlamentarismus in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. In: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen, Wiesbaden.

Piattoni, Sandra (2010): The Theory of Multi-Level Governance, Oxford.

Reh, Werner (1988): Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz, Frankfurt am Main.

Reh, Werner (1995): Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In: von Alemann, Ulrich (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden, Opladen, S. 201-259.

Reh, Werner (2002): Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2003. Ziele, Methodik, Verfahren. Kritik und Alternativen aus der Sicht des BUND, Berlin.

Ronellenfitsch, Michael (2004): Planerische Vorfestlegungen für die eisenbahnrechtliche Fachplanung (Bundesverkehrswegeplanung, Schienenwegeausbauplanung, Raumordnung) zur Wahrung der föderalen Daseinsvorsorge. In: Ronellenfitsch, Michael/Schweinsberg, Ralf (Hg.): Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts IX. Hamburg, S. 21-52.

Rückert, Marian (2008): Neuordnung der Bereitstellung von Fernstraßen in Deutschland. In: Hartwig, Karl-Hans (Hg.), Föderalismusreform und Verkehrspolitik, Themenschwerpunkte der Studienkreistagung 2008, Göttingen, S. 23-71.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.

Scharpf, Fritz W. (1976): Theorie der Politikverflechtung. In: Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts, S. 13-70.

Scharpf, Fritz W. (1978): Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden. In: Hesse, Joachim Jens: Politikverflechtung im föderativen Staat. Baden-Baden.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26 (4), S. 323-356.

Scharpf, Fritz W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl. Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung. zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt, S. 51-96.

Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 57-83.

Scharpf, Fritz W. (1997): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder.

Scharpf, Fritz W. (2001): Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. In: Scandinavian Political Studies 24 (1), 1-26.

Scharpf, Fritz W. (2006): The Joint-Decision Trap Revisited. In: Journal of Common Market Studies 44 (4), S. 845-864.

Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Verflechtungsfalle? Frankfurt/New York.

Scheller, Henrik (2008): Ursprünge und Rezeption des Politikverflechtungsansatzes - Auswanderung aus der Wissenschaft und politische Instrumentalisierung? In: Scheller, Henrik/Schmidt, Josef: Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Baden-Baden

Schmidt, Manfred G. (2003): Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges. In: Der Bürger im Staat, 53 (4), S. 198-202.

Schneider, Herbert (2001a): Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Opladen.

Schneider, Herbert (2001b): Parteien in der Landespolitik. In: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Reinhard (Hg.) Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 407-426.

Schneider, Hans (2002): Gesetzgebung, Heidelberg.

Schöller-Schwedes, Oliver/Ruhrort, Lisa (2008): Länderverkehrspolitik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, S. 235-256.

Speck, Georg/Zotz, Brigitte (2006): Eisenbahninfrastruktur. Von der Entstehung bis zur Freistellung. In: „Internationales Verkehrswesen“, 58 (9), S. 404-409.

Stender-Vorwachs, Jutta (2005): Staatliche Verantwortung für gemeinverträglichen Verkehr auf Straße und Schiene nach deutschem und europäischem Recht, Baden-Baden.

Sturm, Daniel Friedrich (2012): Peer Steinbrück, München.

Tsebelis, George (1995): Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: British Journal of Political Science, 25 (3), S. 289-325.

Tsebelis, George (2002): Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton.

Wachendorfer-Schmidt, Ute (2005): Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden.

Wagschal, Uwe (1999): Blockieren Vetospieler Steuerreformen ? In: Politische Vierteljahresschrift 40 (4). Wiesbaden, S. 628-640.

von der Heide, Hans-Jürgen (1999): Stellung und Funktion der Kreise. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Rudolf: Kommunalpolitik: politisches Handeln in der Gemeinde. Opladen.

Willeke, Rainer (2003): Bundesverkehrswegeplan 2003. Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Internationales Verkehrswesen, 55 (11), S. 525-528

Wink, Rüdiger (1995): Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft, Berlin.